

Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116482282>



















HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Monday, March 23, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le lundi 23 mars 1981

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial sur*

# The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

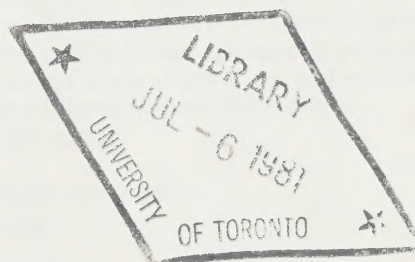
# Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

RESPECTING:

Organization

CONCERNANT:

Organisation



First Session of the  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981



SPECIAL COMMITTEE ON THE  
FEDERAL-PROVINCIAL  
FISCAL ARRANGEMENTS

*Chairman:* Mr. Herb Breau

*Vice-Chairman:* Mr. Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie  
Herbert

Loiselle

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX  
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

*Président:* M. Herb Breau

*Vice-président:* M. Don Blenkarn

Messieurs

Thacker

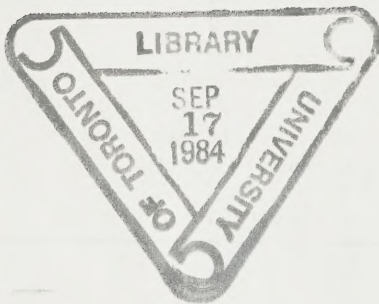
Weatherhead

(Quorum 4)

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*



Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and  
Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

## ORDERS OF REFERENCE

## HOUSE OF COMMONS

Thursday, February 5, 1981

**ORDERED**,—That a Special Committee to be composed of seven Members to be named at a later date be appointed to act as a Parliamentary Task Force on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements, to report no later than June 26, 1981, in order that its views may be considered in the negotiations with the provinces leading to new arrangements to begin with the 1982-83 fiscal year;

That the Committee examine the programs authorized by the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, focussing, in particular, on fiscal equalization, the tax collection agreements, the Canada Assistance Plan, and Established Programs Financing; and that this examination take place within the context of the government's expenditure plan as set out in the October 28, 1980 Budget;

That the Committee shall have all of the powers given to Standing Committees by section (8) of Standing Order 65;

That the Committee have the power to retain the services of expert, professional, technical and clerical staff as may be deemed necessary;

That the provisions of sections (4) and (9) of Standing Order 65 be suspended in application to the Committee; and

That, notwithstanding the usual practices of this House, if the House is not sitting when an interim or final report of the Committee is completed, the Committee may make the report public before it is laid before the House.

Friday, March 13, 1981

**ORDERED**,—That the Members of the Special Committee appointed to act as a Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements be Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead; and

That the said committee be empowered to adjourn from place to place within Canada and that the necessary staff be authorized to accompany the committee.

**ATTEST:**

*Le Greffier de la Chambre des communes*

C. B. KOESTER

*The Clerk of the House of Commons*

## ORDRES DE RENVOI

## CHAMBRE DES COMMUNES

Le jeudi 5 février 1981

**IL EST ORDONNÉ**,—Qu'un Comité spécial de sept députés qui seront nommés ultérieurement soit constitué pour faire fonction de groupe de travail parlementaire sur les Accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et qu'il fasse son rapport au plus tard le 26 juin 1981 pour que ses points de vue puissent être pris en considération dans les négociations avec les provinces en vue des nouveaux accords qui s'appliqueront à compter de l'année financière 1982-1983;

Que le Comité étudie les programmes autorisés par la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis en s'occupant en particulier de la péréquation, des accords de perception fiscale, du Régime d'assistance publique du Canada et du financement des programmes établis; et que cette étude se fasse dans le contexte du plan des dépenses du gouvernement exposé dans le budget du 28 octobre 1980;

Que le Comité ait tous les pouvoirs attribués aux comités permanents par le paragraphe (8) de l'article 65 du Règlement;

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services d'experts, de professionnels, de techniciens et d'employés de bureau comme il sera jugé nécessaire;

Que les dispositions des paragraphes (4) et (9) de l'article 65 du Règlement ne soient pas appliquées audit Comité; et

Que, nonobstant les pratiques usuelles de la Chambre, si la Chambre ne siège pas au moment où un rapport intérimaire ou final du Comité est terminé, le Comité puisse rendre public ledit rapport avant de le déposer à la Chambre.

Le vendredi 13 mars 1981

**IL EST ORDONNÉ**,—Que les membres devant faire partie du Comité spécial institué pour faire fonction de groupe de travail parlementaire sur les Accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces soient MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead; et

Que le Comité soit habilité à se transporter d'un lieu à un autre au Canada et que le personnel nécessaire soit autorisé à l'accompagner dans ses déplacements.

**ATTESTÉ:**



## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, MARCH 23, 1981

(1)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 8:15 o'clock p.m. this day for the purpose of organization.

*Members of the Committee present:* Messrs. Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

The Clerk of the Committee presided over the election of a Chairman.

It was moved by Mr. Blenkarn, seconded by Mr. Loiselle,—That Mr. Breau do take the Chair of this Committee as Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to and Mr. Breau was duly elected Chairman.

The Chairman took the Chair.

It was moved by Mr. Loiselle,—That Mr. Blenkarn be elected Vice-Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of Mr. Weatherhead, it was resolved,—That the Sub-Committee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman and two other members of the Committee, representing all parties, to be appointed by the Chairman after the usual consultations.

On motion of Mr. Blenkarn, it was resolved,—That the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

On motion of Mr. Blenkarn, it was resolved,—That, pursuant to the authority granted by its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981, the Committee retain the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade until the end of the Committee's mandate.

On motion of Mr. Thacker, it was resolved,—That the Committee print 2,000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence.

The Order of Reference dated February 5, 1981, being read as follows:

**ORDERED**,—That a Special Committee to be composed of seven Members to be named at a later date be appointed to act as a Parliamentary Task Force on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements, to report no later than June 26, 1981, in order that its views may be considered in the negotiations with the provinces leading to new arrangements to begin with the 1982-83 fiscal year;

That the Committee examine the programs authorized by the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, focussing, in particular, on fiscal equalization, the tax collection agreements, the Canada Assistance Plan, and Established Programs Financing; and that this examination take place within the context

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 23 MARS 1981

(1)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces tient aujourd'hui sa séance d'organisation.

*Membres du Comité présents:* MM. Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

M. Blenkarn propose, appuyé par M. Loiselle, que M. Breau occupe la fonction de président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée et M. Breau est dûment élu président.

Le président prend place au fauteuil.

M. Loiselle propose que M. Blenkarn occupe la fonction de vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Sur la motion de M. Weatherhead, il est résolu,—Que le président et deux autres membres du Comité, représentant tous les partis et nommés par le président après les consultations habituelles, constituent le sous-comité du programme et de la procédure.

Sur la motion de M. Blenkarn, il est résolu,—Que le président soit autorisé à tenir des séances pour recevoir des dépositions dont il ordonnera l'impression lorsque le quorum n'est pas atteint.

Sur la motion de M. Blenkarn, il est résolu,—Que, conformément au pouvoir qui lui est conféré par son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981, le Comité retienne les services du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur jusqu'à la fin du mandat du Comité.

Sur la motion de M. Thacker, il est résolu,—Que le Comité fasse imprimer 2,000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

Lecture est faite de l'ordre de renvoi suivant du 5 février 1981:

**IL EST ORDONNÉ**,—Qu'un Comité spécial de sept députés qui seront nommés ultérieurement soit constitué pour faire fonction de groupe de travail parlementaire sur les Accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et qu'il fasse son rapport au plus tard le 26 juin 1981 pour que ses points de vue puissent être pris en considération dans les négociations avec les provinces en vue des nouveaux accords qui s'appliqueront à compter de l'année financière 1982-1983;

Que le Comité étudie les programmes autorisés par la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis en s'occupant en particulier de la péréquation, des accords de perception fiscale, du Régime d'assistance publique du Canada et du financement des programmes

of the government's expenditure plan as set out in the October 28, 1980 Budget;

That the Committee shall have all of the powers given to Standing Committees by section (8) of Standing Order 65;

That the Committee have the power to retain the services of expert, professional, technical and clerical staff as may be deemed necessary;

That the provisions of sections (4) and (9) of Standing Order 65 be suspended in application to the Committee; and

That, notwithstanding the usual practices of this House, if the House is not sitting when an interim or final report of the Committee is completed, the Committee may make the report public before it is laid before the House.

On motion of Mr. Herbert, the following motions were agreed to:

- That, if the Chairman or Vice-Chairman be unable to attend a meeting, any other member of the Committee act in his place.
- That the Chairman be authorized to direct the Clerk to invite witnesses and to call meetings in accordance with schedules agreed to.
- That the Chairman, in behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.
- That the Clerk be authorized to purchase for the Committee's own use such publications and supplies as may be required.
- That the Research Adviser and other expert assistants as required be allowed to take part in questioning of witnesses to supplement lines of questioning initiated by members.
- That briefs be distributed immediately upon receipt by the Clerk to all members of the Committee in the language received and in both languages if requested by a member and that all summaries be distributed in both official languages.

On motion of Mr. Blenkarn, it was resolved,—That in order to foster a cooperative, non-partisan approach, the seating arrangement suggested by the Chairman be adopted.

On motion of Mr. Weatherhead, it was resolved,—That reasonable travelling and living expenses and a *per diem* allowance when required in accordance with the scale approved by the Speaker be paid to expert witnesses or consultants who have been requested to appear before the Committee.

The following schedule was tentatively agreed to, subject to the availability of witnesses and officials:

(a) Intensive briefings by officials of the Department of Finance and the Ministry of State for Social Development.

Tuesday, March 31—8:30 a.m. to 1:30 p.m.

Thursday, April 2—8:30 a.m. to 1:30 p.m.

établis; et que cette étude se fasse dans le contexte du plan des dépenses du gouvernement exposé dans le budget du 28 octobre 1980;

Que le Comité ait tous les pouvoirs attribués aux comités permanents par le paragraphe (8) de l'article 65 du Règlement;

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services d'experts, de professionnels, de techniciens et d'employés de bureau comme il sera jugé nécessaire;

Que les dispositions des paragraphes (4) et (9) de l'article 65 du Règlement ne soient pas appliquées audit Comité; et

Que, nonobstant les pratiques usuelles de la Chambre, si la Chambre ne siège pas au moment où un rapport intérimaire ou final du Comité est terminé, le Comité puisse rendre public ledit rapport avant de le déposer à la Chambre.

Sur la motion de M. Herbert, les propositions suivantes sont adoptées:

- Que, si le président ou le vice-président ne peuvent être présents à une séance, un autre membre du Comité les remplace.
- Que le président soit autorisé à demander au greffier d'inviter des témoins et de convoquer les séances conformément aux calendriers adoptés.
- Que le président, au nom du Comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation des études, des analyses et des sommaires.
- Que le greffier soit autorisé à acheter pour le compte du Comité les publications et fournitures nécessaires.
- Que le conseiller en recherche et les autres experts adjoints puissent, selon le cas, prendre part à l'interrogation des témoins pour compléter les questions posées par les membres.
- Que les mémoires soient distribués immédiatement, sur réception par le greffier, à tous les membres du Comité dans la langue de réception et dans les deux langues lorsqu'un membre en fait la demande et que tous les résumés soient distribués dans les deux langues officielles.

Sur la motion de M. Blenkarn, il est résolu,—Que, dans le but de favoriser la collaboration et atténuer l'esprit de parti, l'attribution des sièges proposée par le président soit adoptée.

Sur motion de M. Weatherhead, il est résolu,—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour et une allocation quotidienne, si nécessaire, conformément à l'échelle approuvée par le président soient versés aux témoins experts ou aux conseillers à qui l'on a demandé de comparaître devant le Comité.

Le calendrier suivant est adopté à titre d'essai, sous réserve de la disponibilité des témoins et des hauts fonctionnaires.

a) Séances d'information intensives dirigées par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances et du ministère d'État au Développement social.

Le mardi 31 mars—8 h 30 à 13 h 30

Le jeudi 2 avril—8 h 30 à 13 h 30



(b) Public hearings and private consultations in Ottawa and across Canada:

April 27 to June 5.

(c) Drafting report—June 8 to June 26.

*It was agreed*,—That there be no meetings scheduled from April 7-13 and from April 17 to April 26 inclusive.

On motion of Mr. Loiselle, it was ordered,—That the Clerk be authorized to place ads in national daily newspapers across Canada requesting briefs to be submitted by May 15, 1981 with earlier notice to be given to the Clerk to indicate that a brief will be submitted.

On motion of Mr. Thacker, it was resolved,—That the Committee and necessary staff travel to each provincial capital as required during the study.

*It was agreed*,—That the Chairman write all provincial premiers informing them that the Committee would be traveling to the provincial capitals and indicating that members of the Committee would be pleased to meet publicly or privately with designated ministers and officials.

*It was agreed*,—That the Chairman and Clerk begin to make travel plans for approval by the Committee.

At 9:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

b) Des audiences publiques et des consultations privées à Ottawa et dans les diverses régions du Canada:

Du 27 avril au 5 juin.

c) Rédaction du rapport—du 8 juin au 26 juin.

*Il est convenu*,—Qu'il n'y ait aucune séance prévue du 7 au 13 avril et du 17 au 26 avril inclusivement.

Sur motion de M. Loiselle, il est ordonné,—Que le greffier soit autorisé à faire insérer une annonce dans les quotidiens nationaux de tout le Canada afin de solliciter l'envoi de mémoires qui doivent être soumis au plus tard le 15 mai 1981, après présentation d'un préavis au greffier pour indiquer qu'un mémoire sera soumis.

Sur motion de M. Thacker, il est résolu,—Que le Comité et le personnel nécessaire se rendent dans chaque capitale provinciale au cours de l'étude.

*Il est convenu*,—Que le président écrive à tous les premiers ministres provinciaux les informant que le Comité se rendrait dans les capitales provinciales en leur indiquant que les membres du Comité seraient heureux de rencontrer publiquement ou privément les ministres désignés et les hauts fonctionnaires.

*Il est convenu*,—Que le président et le greffier entreprennent la préparation d'itinéraires pour fins d'approbation par le Comité.

A 21 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Monday, March 23, 1981

• 2012

*[Texte]*

**The Clerk of the Committee:** Honourable members, there is a quorum present. Your first item of business will be to elect a chairman. I am ready to receive motions to that effect. Mr. Loiselle?

**Mr. Blenkarn:** I nominate Mr. Herb Breau as chairman.

**M. Loiselle:** J'appuie la motion.

**The Clerk:** It has been moved by Mr. Blenkarn appuyé par M. Loiselle, que M. Herb Breau occupe le fauteuil à titre de président du Comité.

Motion agreed to.

**Le greffier:** Alors, j'invite M. Breau à venir occuper le fauteuil. Félicitations!

**Le président:** Merci beaucoup, madame le greffier. Je désire remercier les députés de m'avoir élu unanimement président de ce Comité. J'apprécie votre confiance et je vous assure qu'en tout temps, devant la tâche que nous avons, j'aurai à l'esprit de vous servir. Selon moi, le travail du président de n'importe quel comité du Parlement, mais particulièrement celui du président d'un comité important comme celui-ci, est de vous rendre compte à vous, les membres du Comité, et de vous servir.

I appreciate very much the confidence that the committee has placed in me. I thank Mr. Blenkarn for nominating me, Mr. Loiselle for seconding the nomination, and all of you for your expression of support.

The next item . . .

**Mr. Herbert:** J'invoque le Règlement—I am sorry to jump in so quickly on a point of order, Mr. Chairman, but this is just for clarification. That was fine, I have no problems with the proposal, and seconder, and unanimity, and so on; but ordinarily, in this committee, I assume that a seconder is not required for a motion.

**The Chairman:** That is right, for electing a chairman a seconder is not required.

**Mr. Herbert:** Or for any motion proposed in this committee.

**Mr. Blenkarn:** For the Chairman there is, apparently.

**The Chairman:** I am told by the Clerk that, for chairman, a seconder is required.

**Mr. Herbert:** But not for further motions?—just for clarification.

**The Chairman:** That is right.

I will deal later on with my response to the committee in terms of how I see our work, I wanted first of all to thank you for having elected me as chairman.

We will go on with the agenda for now. The next item is the election of a vice-chairman.

**M. Loiselle:** Est-ce que je peux proposer mon collègue . . .

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le lundi 23 mars 1981

*[Traduction]*

**Le greffier du comité:** Messieurs les députés, il y a quorum. Le premier point à l'ordre du jour est l'élection du président. Je suis disposée à recevoir les motions à ce sujet. Monsieur Loiselle?

**M. Blenkarn:** Je propose la candidature de M. Herb Breau à la présidence.

**Mr. Loiselle:** I second the motion.

**Le greffier:** M. Blenkarn propose seconded by Mr. Loiselle that Mr. Herb Breau do take the chair of this committee as chairman.

La motion est adoptée.

**The Clerk:** I therefore invite Mr. Breau to take the chair. Congratulations!

**The Chairman:** Thank you very much, Madam Clerk. I wish to thank the members who have unanimously elected me as chairman of this committee. I appreciate your confidence and I can assure you that, given the task ahead, I will do my best to serve you. I believe the responsibility of the chairman of any parliamentary committee is to report to the members and serve them. But it is particularly true in the case of such an important committee as this one.

Je vous remercie beaucoup de votre confiance. Je remercie M. Blenkarn, qui a proposé ma candidature, et M. Loiselle ainsi que vous tous qui l'avez appuyée.

Le point suivant . . .

**M. Herbert:** On a point of order—je m'excuse d'invoquer si vite le règlement, monsieur le président, mais c'est pour obtenir une simple précision. Je n'ai rien à redire en ce qui concerne la mise en candidature, l'appui de la motion et l'élection à l'unanimité, mais je crois que, d'ordinaire, il est inutile qu'une motion soit appuyée par quelqu'un.

**Le président:** Effectivement, lorsqu'on élit un président, il est inutile que la motion soit appuyée par quelqu'un.

**M. Herbert:** Et c'est vrai de toutes les motions proposées dans ce comité.

**M. Blenkarn:** Apparemment, il le faut pour le président.

**Le président:** Le greffier m'informe que c'est nécessaire pour l'élection du président.

**M. Herbert:** Mais pas pour les autres motions? C'est une simple précision que je veux.

**Le président:** Effectivement.

Je parlerai tout à l'heure de la manière dont je conçois notre travail, mais auparavant je tiens à vous remercier de m'avoir élu président.

Nous allons pour l'instant nous en tenir à l'ordre du jour. Le point suivant concerne l'élection d'un vice-président.

**Mr. Loiselle:** Can I nominate my colleague . . .

[Text]

• 2015

**The Chairman:** You see, this was not fixed in advance. Are there any other nominations? Mr. Blenkarn is therefore elected, unanimously also, vice-chairman of the committee.

**Mr. Blenkarn:** Thank you.

**The Chairman:** Do you want to say a few words?

**Mr. Blenkarn:** I want to thank you for your confidence. I think we have a very important and very difficult task, and we can work together as a small committee and not worry about the partisanship here in this committee as much as we might in other committees. I think our job is to make some recommendations which will make this country work a little better.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Blenkarn.

Do you all have a copy the agenda? The next item is the setting up of the Subcommittee on Agenda and Procedure. That would be composed of the chairman and a certain number of other members of the committee, representing all parties, to be appointed by the chairman after the usual consultations.

Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** I would like to move that the chairman, the vice-chairman, and Mr. Blaikie be appointed to this committee.

**The Chairman:** So you want to indicate their names in the motion?

**Mr. Weatherhead:** Perhaps it might be better to say the chairman, the vice-chairman, and the representative from the New Democratic Party.

**The Chairman:** I think it might be a good thing to leave the words in there . . .

—representing all parties to be appointed by the Chairman after the usual consultations . . .

—just so if Mr. Blenkarn could not be there for a week or if I could not be there, I could nominate somebody else.

**Mr. Blenkarn:** I think the motion, the way it is written, suggests it is a perfect motion.

**Mr. Herbert:** The chairman and two other members.

**Mr. Blenkarn:** Make it the chairman and two others?

**The Chairman:** That the committee on Agenda and Procedure be composed of the chairman and two other members of the committee . . .

**An hon. Member:** Yes.

**The Chairman:** . . . representing all parties to be appointed by the chairman after the usual consultations.

So it does not name them.

Mr. Weatherhead, do you agree? It was your motion.

**Mr. Weatherhead:** I agree, Mr. Chairman. So I move that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chairman and two other members of the committee representing all parties to be appointed by the chairman after the usual consultations.

Motion agreed to.

[Translation]

**Le président:** Vous voyez, ce n'était pas convenu d'avance. D'autres candidatures sont-elles proposées? Monsieur Blenkarn est donc élu vice-président du comité, à l'unanimité lui aussi.

**M. Blenkarn:** Merci.

**Le président:** Voulez-vous dire quelques mots?

**M. Blenkarn:** Je tiens à vous remercier de votre confiance. Une tâche très importante et très difficile nous attend, mais, dans ce comité restreint, nous pouvons travailler ensemble sans redouter le sectarisme autant que dans d'autres comités. Notre tâche consiste, je crois, à formuler les recommandations qui permettront à ce pays de fonctionner un peu mieux.

**Le président:** Merci, monsieur Blenkarn.

Avez-vous tous une copie de l'ordre du jour? Le point suivant concerne la création du sous-comité du programme et de la procédure. Il se composera du président et d'un certain nombre d'autres membres du comité, représentant tous les partis. Lesquels devront être nommés par le président, après les consultations d'usage.

Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Je propose que le président, le vice-président, et M. Blaikie soient nommés à ce comité.

**Le président:** Vous voulez donc que leurs noms soient indiqués dans la motion?

**M. Weatherhead:** Il serait sans doute préférable de dire: le président, le vice-président et le représentant du Nouveau parti démocratique.

**Le président:** Je crois qu'il serait préférable de conserver le texte qui est ici . . .

. . .représentant tous les partis, lesquels devront être nommés par le président, après les consultations d'usage.

A supposer que M. Blenkarn s'absente pour une semaine ou que je sois moi-même absent, je pourrais nommer quelqu'un d'autre.

**M. Blenkarn:** Je crois que le texte actuel de la motion est parfait.

**Mr. Herbert:** Le président et deux autres membres.

**M. Blenkarn:** Disons le président et deux autres personnes?

**Le président:** Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose du président et de deux autres membres du comité.

**Une voix:** Oui.

**Le président:** . . .représentant tous les partis, lesquels devront être nommés par le président, après les consultations d'usage.

On ne donne donc pas leur nom.

Êtes-vous d'accord, monsieur Weatherhead? C'est vous qui proposez cette motion.

**M. Weatherhead:** Je suis d'accord, monsieur le président. Je propose que le sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, et de deux autres membres du comité, représentant tous les partis, lesquels devront être nommés par le président, après les consultations d'usage.

La motion est adoptée.



[Texte]

**The Chairman:** Number 5 is on a motion to print. You have read that motion. On the second page it says:

There is a greater demand for issues of the task force; therefore, it is recommended that 2,000 copies be ordered . . .

—of the *Minutes of Proceedings and Evidence*.

**Mr. Thacker:** I move that the committee print 2,000 copies of the *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Number 6 is on a motion to hear evidence and to print without quorum.

**Mr. Blenkarn:** I move that the chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Research staff: a motion is required to authorize a contract with the Parliamentary Centre.

**Mr. Loiselle:** I move that pursuant to the authority granted by its order of reference dated Thursday, February 5, 1981, the committee retain the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade until the end of the committee's mandate.

**The Chairman:** I have had consultations . . .

**Mr. Blenkarn:** Could we have a discussion on the motion? I think Mr. Dobell is here. Could we perhaps find out what he has in mind for assistance?

**The Chairman:** Would you rather do that now, Mr. Blenkarn?

**Mr. Blenkarn:** Well, we could do that now. Maybe we would need more research staff, and if he cannot supply . . .

**The Chairman:** Could I say, first of all, that there have been consultations with Mr. Blaikie from the NDP. He is not here, but I made sure that he agreed with this. I consulted with Mr. Blenkarn before.

Mr. Dobell.

**Mr. Peter Dobell (Director, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade):** The subject is one of considerable complexity, and the mandate of the committee is for an extraordinarily short period of time. In the circumstances, I felt it necessary to find a staff of persons who have spent time working directly in the field.

• 2020

At the same time I thought it important that they should not currently hold responsibilities in the field, and that makes it a rather tall order. At the present moment I am in the final stages of negotiation with—and there is no nepotism in here, but his name happens to be Rod Dobell—who is the Chairman of the School of Public Administration in the University of Victoria, British Columbia. Prior to that he was Research

[Traduction]

**Le président:** Le cinquième point concerne la motion pour imprimer des exemplaires. Vous l'avez lue. A la page 2, on dit ceci:

Il y a une grande demande pour les fascicules des groupes de travail; donc, il est recommandé que 2,000 copies soient commandées . . .

Il s'agit des procès-verbaux et témoignages.

**M. Thacker:** Je propose que le comité fasse imprimer 2,000 exemplaires de ces procès-verbaux et témoignages.

La motion est adoptée.

**Le président:** Le point numéro 6 concerne la motion pour entendre les témoignages et en autoriser l'impression en l'absence du quorum.

**M. Blenkarn:** Je propose que le président soit autorisé à tenir des réunions, à entendre les témoignages et à en autoriser l'impression en l'absence du quorum.

La motion est adoptée.

**Le président:** Personnel de recherche: il nous faut une motion pour autoriser la signature d'un contrat avec le Centre parlementaire.

**M. Loiselle:** Je propose que, conformément au pouvoir donné par son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981, le comité retienne l'aide du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, jusqu'à la fin du mandat du comité.

**Le président:** J'ai consulté . . .

**M. Blenkarn:** Pouvons-nous discuter de la motion? Je crois que M. Dobell est présent. Pouvons-nous lui demander comment il envisage cette aide?

**Le président:** Préférez-vous en discuter maintenant, monsieur Blenkarn?

**M. Blenkarn:** Nous pouvons en discuter maintenant. Il nous faudra peut-être davantage de documentalistes et s'il ne peut pas nous les fournir . . .

**Le président:** Je tiens à vous dire, tout d'abord, que des consultations ont eu lieu avec M. Blaikie du NDP. Il est absent, mais je me suis assuré qu'il était d'accord là-dessus. J'ai consulté M. Blenkarn auparavant.

M. Dobell.

**M. Peter Dobell (directeur, Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur):** C'est un sujet extrêmement complexe, mais le mandat du comité ne s'étend que sur une période excessivement limitée. Dans ces conditions, j'ai jugé qu'il était nécessaire de trouver des gens ayant travaillé directement dans ce domaine.

De plus, je pense qu'il est important que ces personnes soient libres de toute responsabilité dans le domaine, ce qui ne me facilite pas la tâche. Actuellement, je suis presque au terme de mes négociations avec Rod Dobell, rassurez-vous, il n'y a pas de népotisme et ce n'est que par pure coïncidence que nous portons le même nom. M. Dobell est président de l'école d'administration publique de l'Université de Victoria en



## [Text]

Director at the OECD, Deputy Secretary of the Treasury Board and Professor of the Institute of Economic Analysis at the University of Toronto. He is a westerner by birth.

My thought would be that he would be the principal person on our side. He would be assisted by a man by the name of Bill Haney who is currently also concerned with western issues. I would not say that this is a mark of his success but he is in the FPRO, but in the last year of his government service. The reason for turning to him is that he was on the staff of Thomas Shoyama in the Department of Finance when the last negotiations were successfully concluded. He came to Ottawa from the Government of Saskatchewan about 15 years ago. So he is a man with both federal and provincial experience, but has not been responsible in this area for about three or four years.

There are three or four other persons with whom I am negotiating, including David Humphries, whom some of you may know. He used to work for the *Globe and Mail*, and subsequently, after a brief period with Jake Epp, he has become a consultant. I was turning to him in the field of writing and public relations, and I have consulted the chairman about this.

I envisage a staff of about five or six. One of them, whom I am negotiating with, is currently with the Economic Council on a contract which is about to terminate and another is at the University of Moncton. In all, there would be—if my present plans work out—three francophones and three anglophones, all bilingual—at least in English.

**An hon. Member:** What does that mean?

**Mr. Loiselle:** That is equality.

**Mr. Dobell:** I think what I would like to do is to ask Nora to suppress that from the record when you are printing that.

I will have the final word in about three or four days. It takes a bit of time to find people and then for them to make arrangements to leave their current employment. Some of them would not be available until the latter part of April.

**Mr. Blenkarn:** Mr. Chairman, from time to time it might be necessary for our party research people to assist us. Would there be some possibility of the committee making use of some of our own parliamentary staff, in terms of expenses, if it were necessary for them to go out of town?

**The Chairman:** There is no problem. Do you mean that they would accompany us?

**Mr. Blenkarn:** Yes.

**The Chairman:** There is no problem there. I do not think we have to decide that this evening.

**Mr. Blenkarn:** No, I do not think we do.

**The Chairman:** The motion here only deals with the hiring or the paying of people. The mandate says that the committee, with staff, is entitled to travel. I take it that that gives us the authority to have other people travel.

Motion agreed to.

## [Translation]

Colombie-Britannique. Dans le passé, il a été tour à tour directeur de la recherche à l'OCDE, sous-secrétaire du Conseil du Trésor et professeur à l'Institut d'analyse économique de l'Université de Toronto. Il est né dans l'Ouest.

M. Bill Haney, qui s'intéresse aux questions relatives à l'Ouest, pourrait venir lui prêter main forte. Je vous signale à titre d'information qu'il est actuellement au Bureau des relations fédérales-provinciales mais qu'il prendra sa retraite l'année prochaine. J'ai songé à lui parce qu'il faisait partie du personnel de Thomas Shoyama au ministère des Finances au moment où les dernières négociations ont connu une issue fructueuse. Avant de venir à Ottawa, il y a 15 ans, il travaillait pour le gouvernement de la Saskatchewan. Il a donc une solide expérience à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial même s'il a quitté le domaine depuis trois ou quatre ans.

Je négocie actuellement avec trois ou quatre autres personnes, dont David Humphry, que vous connaissez sans doute. Il était autrefois au *Globe and Mail* et par la suite, après avoir travaillé pour Jake Epp il est devenu expert-conseil. J'ai songé à lui pour ce qui est de la rédaction et des relations publiques et le président est au courant de mon projet.

L'effectif serait d'environ 5 ou 6 personnes. Une d'entre elles, que j'ai déjà pressentie, est actuellement au Conseil économique et son contrat expirera sous peu. L'autre est à l'Université de Moncton. Il y aurait donc, si tout va bien, trois francophones et trois anglophones, tous bilingues, l'anglais étant l'une des langues cela va de soi.

**Une voix:** Que voulez-vous dire?

**M. Loiselle:** C'est cela l'égalité.

**M. Dobell:** Je pense que je demanderai à Nora de biffer ces remarques du compte rendu.

Je serai fixé d'ici trois ou quatre jours. C'est toujours long de trouver des gens et une fois cela fait, il faut leur laisser le temps de quitter leur emploi. Certaines personnes ne seront pas libres avant la fin du mois d'avril.

**M. Blenkarn:** Monsieur le président, il se peut que de temps en temps nous devions faire appel à nos propres chercheurs. Les membres du comité pourront-ils faire appel à leur propre personnel et, au besoin, s'ils doivent se déplacer, pourront-ils être remboursés?

**Le président:** Sans aucun doute. Vous voulez dire, quand ils nous accompagneront, n'est-ce pas?

**M. Blenkarn:** C'est cela.

**Le président:** Je n'y vois pas d'inconvénient. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de prendre une décision là-dessus ce soir.

**M. Blenkarn:** Non, vous avez raison.

**Le président:** La motion dont nous sommes saisis ne vise que le personnel que nous embaucherons. Notre mandat précise que le comité pourra voyager, accompagné de son personnel. Je suppose que cela signifie toute personne qui accompagne le comité à titre officiel.

La motion est adoptée.

[Texte]

• 2025

**The Chairman:** Then, No. 8, a series of routine motions to facilitate the work of the committee. They are not conventional, in the sense of the way the committees have been working up to now, but with the task-force concept, I found that these experiments that we tried last year worked very well, and it is in that sense that they are here for discussion and possible proposed and adoption this evening.

Have you read through all of them, or do you want me to read them?

**Mr. Herbert:** I have a question on the second paragraph . . .

**The Chairman:** Yes, Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** . . . where it says:

in accordance with schedules agreed to Committee by the Steering Committee.

—provided it is clearly understood that there is no restriction. Ultimately, this committee in full will decide on the witnesses who will be called to appear before it, and if the intent here is to get things moving so that the steering committee can get something going, ultimately there should be no limitation by that paragraph.

**The Chairman:** “Proposed”, by the steering committee, I suppose?

**Mr. Herbert:** At the moment it says “agreed to”.

**Mr. Blenkarn:** It is:

That the Chairman be authorized to direct the Clerk to invite witnesses . . . in accordance with schedules

It is only “schedules”.

**Mr. Herbert:** Or, if you want to enter the word “to”:

to call meetings in accordance with schedule agreed to period.

I do not mind.

**Mr. Blenkarn:** Okay, take out “the steering committee”.

**Mr. Herbert:** There seems to be a limitation, in that only those that the steering committee . . .

**The Chairman:** Yes, it may read as though the full committee would not have the authority to control the work.

**Mr. Blenkarn:** Take the words, “by the steering committee” out of there.

**The Chairman:** Okay.

The other things are meant to make the work of the committee less official in some cases, for example, so that any member would be able to act in the place of the chairman or the vice-chairman.

**Mr. Herbert:** Again, in No. 8, in the fifth paragraph:

That the Research Adviser and other expert assistants as required be allowed to take part in questioning . . .

[Traduction]

**Le président:** Ensuite, le numéro 8, une série de motions courantes visant à faciliter le travail du comité. Elles ne sont pas habituelles au sens où travaillent jusqu'ici les comités, mais elles résultent des expériences que nous avons faites en comités spéciaux et c'est pourquoi nous proposons d'en discuter et peut-être de les adopter ce soir.

Les avez-vous toutes lues ou souhaitez-vous que je les lise?

**M. Herbert:** J'ai une question au sujet du deuxième paragraphe . . .

**Le président:** Oui, monsieur Herbert.

**M. Herbert:** . . . où je lis:

Conformément au calendrier adopté par le comité directeur.

. . . à condition qu'il soit bien clair qu'il n'y ait pas de restriction. C'est finalement le comité plénier qui décidera des témoins qui seront convoqués et si l'intention est de faire avancer les choses, ce paragraphe ne devrait toutefois imposer aucune limitation.

**Le président:** On pourrait alors dire «proposées» par le comité directeur, si vous voulez?

**M. Herbert:** Pour le moment, nous avons «adoptées».

**M. Blenkarn:** Il est proposé:

Que le président soit autorisé à demander au greffier d'inviter des témoins . . . conformément au calendrier

Il ne s'agit que de «calendrier».

**M. Herbert:** A moins que l'on mette un point après «adoptées», ce qui donnerait:

à convoquer des séances conformément au calendrier adopté.

Cela m'est égal.

**M. Blenkarn:** D'accord, on supprime «par le comité directeur».

**M. Herbert:** Car sinon cela semble nous limiter au calendrier du comité directeur . . .

**Le président:** Oui, on pourrait interpréter cela comme signifiant que le comité plénier n'est pas habilité à contrôler le travail.

**M. Blenkarn:** Supprimons alors les mots «par le comité directeur».

**Le président:** D'accord.

Le reste vise à rendre le travail du comité moins officiel dans certains cas, de sorte que tout député puisse prendre la place du président ou du vice-président.

**M. Herbert:** Toujours au numéro 8, paragraphe 5:

que le conseiller en recherches et autres adjoints spécialisés puissent prendre part à l'interrogation des témoins s'il y a lieu.



[Text]

Okay, but presumably precedence is always given to members of the committee.

**The Chairman:** Of course.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, on that point, did you find in your other committee that the research adviser took part very often in questioning?

**The Chairman:** Not very often, but sometimes it was important that there was some line of questioning that . . .

**Mr. Herbert:** Supplemental questions.

**The Chairman:** Yes. He acted as a backstop. If members were questioning witnesses and he thought there was something that had not been asked, instead of sending a note to a member, he would be sitting at the table and . . .

**Mr. Weatherhead:** Go ahead and ask the question.

**The Chairman:** But the chairman always has to recognize that and, of course, any good chairman would have to make sure that he was not taking the time of the members, that he comes after the members. In some cases it happened that we decided to give him a line of questioning in the task force that I chaired, we gave him on one day a specific line of questioning to go ahead with the witness.

**Mr. Herbert:** May I have one more point?

**The Chairman:** Sure.

**Mr. Herbert:** In No. 8, the last paragraph:

That briefs be distributed immediately upon receipt by the Clerk to all members of the Committee in the language received and that all summaries be distributed in both official languages.

I believe we should add:

to all members of the Committee in the language received and in both official languages if requested by a member.

**Mr. Blenkarn:** It is a question of delay, that is the only thing.

**Mr. Herbert:** I understand, but if you say, "if requested by a member"—the member surely has the right to require that the full brief be translated. It is a precaution to make sure that we do not run into any difficulties.

**The Chairman:** Could you read that again, Mr. Herbert?

**Mr. Herbert:** I would add the words:

—distributed— to all members of the Committee in the language received—and in both official languages if requested by a member.

**The Chairman:** In other words, you do not want . . .

**Mr. Herbert:** And:

that all summaries be distributed in both official languages—automatically.

**Mr. Blenkarn:** I do not want to run the expense up too much.

**Mr. Herbert:** Agreed. That is why I say, "if requested by a member".

**Mr. Blenkarn:** I happen to be unilingual, so I could get diddled on this. That is fine.

[Translation]

D'accord, à condition que l'on donne toujours priorité aux membres du comité.

**Le président:** Bien sûr.

**M. Weatherhead:** A ce sujet, monsieur le président, l'expérience de votre autre comité spécial vous a-t-elle appris que le conseiller en recherches interrogeait souvent les témoins?

**Le président:** Non, pas très souvent, mais il était quelquefois important que certaines questions . . .

**M. Herbert:** Des questions complémentaires?

**Le président:** Oui. Il évitait les oublis. Si certaines questions étaient posées par les députés et qu'il estimait qu'on avait oublié tel ou tel détail, plutôt que d'envoyer une note au député, il était là et posait . . .

**M. Weatherhead:** Il posait lui-même la question.

**Le président:** . . . mais le président doit évidemment toujours s'assurer, comme tout bon président, que cela n'empiète pas sur le temps des députés, que le conseiller intervienne après. Dans certains cas, nous décidions au contraire de lui demander de poser un certain nombre de questions aux témoins.

**M. Herbert:** Puis-je encore vous demander quelque chose?

**Le président:** Certainement.

**M. Herbert:** Au dernier paragraphe du numéro 8:

Que les mémoires soient immédiatement distribués sur réception par le greffier à tous les membres du comité dans la langue de rédaction et que tous les résumés le soient dans les deux langues officielles.

Je crois qu'il nous faut ajouter:

à tous les membres du comité dans la langue de rédaction et dans les deux langues officielles si un député le demande.

**M. Blenkarn:** C'est simplement une question de temps.

**M. Herbert:** Je comprends bien, mais si vous dites: «si un député le demande», ce dernier doit bien avoir le droit d'exiger que le mémoire entier soit traduit. C'est une précaution pour éviter les difficultés.

**Le président:** Pouvez-vous relire cela, monsieur Herbert?

**M. Herbert:** J'ajouterais les mots:

distribués sur réception par le greffier à tous les membres du comité dans la langue de rédaction et dans les deux langues officielles si un député le demande.

**Le président:** Autrement dit, vous ne voulez pas . . .

**M. Herbert:** Et

que tous les résumés le soient automatiquement dans les deux langues officielles.

**M. Blenkarn:** Je ne voudrais pas que les dépenses soient trop élevées.

**M. Herbert:** D'accord. C'est pourquoi je dis: «si un député le demande».

**M. Blenkarn:** Il se trouve que je suis unilingue si bien que je pourrais me faire avoir là-dessus. D'accord.



[Texte]

**The Chairman:** Is that okay?

**Mr. Blenkarn:** I just do not want to run the expense up, but I am happy.

**The Chairman:** Okay. The Clerk will read the motion again.

**The Clerk:** That briefs be distributed immediately upon receipt by the Clerk to all members of the committee in the language received and in both official languages if requested by a member and that all summaries be distributed in both official languages.

• 2030

Motion agreed to.

**The Chairman:** Number 9, Seating Arrangement: In order to foster a co-operative, non-partisan approach, it is moved that the chairman suggest a seating arrangement which may be more suitable for a parliamentary task force. I suggest, as we did in another task force I was involved with, a seating arrangement which is not the traditional one but one based on having members sit at the head of the table with the clerk sitting at one end and the research adviser at the other end; the vice-chairman at the right of the chairman and after that, seating based on seniority and not on party—not have party divisions but base it on seniority. And the witnesses would be sitting where Mr. Dobell and the three gentlemen are sitting now.

**Mr. Herbert:** Agreed.

**Mr. Blenkarn:** Well, we are going to need a larger head table.

**The Chairman:** No.

**Mr. Blenkarn:** Can we get seven across that table or . . . ?

**The Chairman:** No, no, just two here and the rest there . . .

**Mr. Blenkarn:** Oh, I see.

**The Chairman:** . . . based on seniority, not based on one party on one side and the other on the other side, instead the allocation would be based on seniority.

**Mr. Blenkarn:** Okay. I so move.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Number 10, Witnesses. It is moved that reasonable travelling and living expenses and a per diem allowance when required in accordance with the scale approved by the Speaker be paid to expert witnesses who have been requested to appear before the committee.

**Mr. Dobell:** Could I make one suggestion, Mr. Chairman? We might want to increase that authority in case you want to ask someone to prepare a paper as a consultant and it would take more than just one day's per diem to do it. I do not know if the clerk feels that you have the authority necessary, but I think that you should have that power.

**Mr. Blenkarn:** I think Mr. Dobell has a very interesting point. This is not an easy subject and we may want to have people prepare some rather intricate financial presentations for us that could well take a couple of weeks to prepare. I do not

[Traduction]

**Le président:** Est-ce d'accord?

**M. Blenkarn:** Je voudrais simplement que cela ne coûte pas trop cher mais la proposition me satisfait.

**Le président:** Bien. Le greffier va relire la motion.

**Le greffier:** Que les mémoires soient immédiatement distribués sur réception par le greffier à tous les membres du comité dans la langue de rédaction et dans les deux langues officielles si un député le demande et que tous les résumés le soient dans les deux langues officielles.

La motion est adoptée.

**Le président:** Numéro 9, Attribution des sièges: pour assurer une collaboration exempte d'esprit partisan, le président suggère que l'attribution des sièges se fasse de la façon qui convient le mieux à un Comité d'étude parlementaire. Comme pour l'autre comité d'étude auquel j'ai participé j'ai proposé de laisser de côté la tradition et de faire asseoir les membres au milieu de la table, le greffier siégeant à un bout, le conseiller à la recherche à l'autre. Le vice-président serait assis à la droite du président, et on placerait les autres en fonction de l'ancienneté et non pas des partis. Les témoins seraient assis à la place de M. Dobell et des trois autres personnes.

**M. Herbert:** D'accord.

**M. Blenkarn:** Il nous faudra une table principale plus grande alors.

**Le président:** Non.

**M. Blenkarn:** Pourrions-nous asseoir 7 personnes à la table ou . . . ?

**Le président:** Non, deux ici et le reste là-bas . . .

**M. Blenkarn:** Ah, je vois.

**Le président:** . . . les sièges seraient attribués en fonction de l'ancienneté et on se séparerait plus les partis.

**M. Blenkarn:** D'accord, je propose la motion.

La motion est adoptée.

**Le président:** Numéro 10: Témoins. Que des frais raisonnables de déplacements et de séjour et une allocation per diem, selon le cas, conformément à l'échelle approuvée par M<sup>me</sup> le président, soient versés aux experts convoqués à témoigner devant le Comité.

**M. Dobell:** Puis-je présenter une suggestion, monsieur le président? Il se peut que nous réclamions pour vous des pouvoirs supplémentaires au cas où un expert-conseil devrait élaborer un document et où un per diem d'un jour serait insuffisant. J'ignore si, d'après le greffier, vous avez les pouvoirs nécessaires, mais à mon avis il faudrait vous les accorder.

**M. Blenkarn:** L'argument de M. Dobell est très intéressant. C'est un sujet complexe et il se peut que ceux que nous chargerons de rédiger pour nous des rapports financiers exhaustifs aient besoin, pour ce faire, de plusieurs semaines.

[Text]

know whether that is provided for in the scale approved by the Speaker. You would know better on that, Mr. Dobell.

**Mr. Dobell:** Well, there are precedents where it has been done. I do not know if there is a regular scale within the Speaker's office for it but there are certainly precedents for this kind of action.

**The Chairman:** I hate to refer all the time to the task force that I chaired earlier but we did that at that time; in that case we would have a specific motion passed to hire—it was the North South Institute in that case to do a paper. I think we had two separate contracts.

**Mr. Herbert:** Mr. Chairman, I do not really understand the point. Mr. Dobell was talking about the per diem, but, as I understand it, the per diem is \$25 per day which personally I consider disgustingly inappropriate. We are not going to change it at this meeting, but even if you multiply it by ten you hardly get a sum of money that makes it worthwhile.

**Mr. Dobell:** Well, I was not thinking of relating it to a per diem. I was thinking of . . .

**Mr. Herbert:** But you mentioned per diem, that is why I wondered.

**Mr. Dobell:** I said one per diem would not come close to covering it.

**Mr. Herbert:** Oh, sorry.

**The Chairman:** Well, I would suggest that if we need it, we get a motion passed at that time.

**Mr. Blenkarn:** Agreed.

**The Chairman:** There is one other thing though. It may be that it is not only witnesses that we need, but also advisers. We may want to call somebody to come in to an unofficial meeting. Would this motion cover that situation?

**Mr. Dobell:** How about including "consultant"?

**The Chairman:** "To appear before the committee", does that imply an official meeting of the committee?

• 2035

**The Clerk:** It can be public or private.

**The Chairman:** Or private. Yes, all right. So, expert witnesses or consultants who have been requested to appear before the committee? Would someone move the motion.

**Mr. Weatherhead:** I so move.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Okay, that is all the business we have except possible advertisements. You already know Mr. Dobell is here attending this meeting, and also we have some people from the Library of Parliament—Monsieur Jean-Aimé Guertin, Chief of the Economics Division, and Mr. Christopher Lawless, a researcher at the Library of Parliament. I am told they already have some background reading material on file that may be of interest to us. In any event, I always find it important to us, and I am glad they are here this evening, because I think they

[Translation]

J'ignore si cela est prévu dans l'échelle approuvée par M<sup>me</sup> le président. Vous devriez le savoir, monsieur Dobell.

**M. Dobell:** Il y a déjà eu des précédents. J'ignore si le bureau de M<sup>me</sup> le président a prévu une échelle fixe mais les précédents existent certainement.

**Le président:** C'est de mauvais gré que je fais allusion, une nouvelle fois, au Comité d'étude que j'ai présidé mais c'est ainsi que nous avons procédé à l'époque, au cas où il aurait fallu adopter une motion visant à charger l'Institut Nord-Sud de rédiger un rapport à notre intention. Sauf erreur, nous avions prévu deux contrats séparés.

**M. Herbert:** Monsieur le président, je ne comprends pas très bien. M. Dobell a parlé du per diem et personnellement j'estime que l'allocation de \$25 est tout à fait insuffisante. Ce n'est pas aujourd'hui que nous allons changer cela mais elle serait encore utile, même si on la multipliait par 10.

**M. Dobell:** Je ne songeais pas au per diem mais plutôt . . .

**M. Herbert:** C'est parce que vous en avez parlé que je me posais la question.

**M. Dobell:** J'ai dit que le per diem serait bien loin de couvrir les frais.

**M. Herbert:** Désolé.

**Le président:** Nous pourrions adopter une motion, dès à présent, le cas échéant.

**M. Blenkarn:** D'accord.

**Le président:** Il y a un autre problème: nous aurons peut-être besoin de conseillers et pas seulement de témoins. Il se peut que nous voulions inviter quelqu'un à assister à une séance officielle. La motion servirait-elle, pour ce genre de cas?

**M. Dobell:** Et si on y incluait les «experts-conseils»?

**Le président:** «... convoqués à témoigner devant le Comité» . . . entendez-vous par là une séance officielle?

**Le greffier:** Qui pourrait être publique ou privée.

**Le président:** Ou privée. D'accord. Il y a donc des témoins ou des experts-conseils à qui on a demandé à comparaître devant le Comité n'est-ce pas? Quelqu'un veut-il proposer une motion en ce sens?

**M. Weatherhead:** Je propose cette motion.

Motion adoptée.

**Le président:** Très bien, c'est tout ce dont nous avons à discuter sauf peut-être les annonces. Vous savez déjà que M. Dobell assiste à cette réunion, et nous avons également des gens de la Bibliothèque du Parlement, M. Jean-Aimé Guertin, chef de la division économique et M. Christopher Lawless, chercheur à la Bibliothèque du Parlement. On me dit qu'ils ont déjà un dossier de documents que nous aurions peut-être intérêt à lire. De toute façon, je suis content qu'ils soient ici ce soir, car je trouve que leur aide peut nous être très valable



[Texte]

can be very valuable help to us when we get our staff going. I think it is important that we have somebody designated, like yourselves in the Library of Parliament, who will be ready to respond to a particular request this committee may have. So I am very happy you are here this evening and I look forward to your assistance with our staff when our staff set up, and if you have anything particular you want to suggest to us, feel free to call me or the clerk at any time.

One of the things that is important—is it your services or is it the reading room that provides a clipping service? It is the reading room. It is not the same service. Monsieur Guertin, est-ce que vous avez quelque chose à nous dire ce soir ou . . . Je vois que vous avez des documents sur lesquels vous aimeriez attirer notre attention maintenant.

**M. Jean-Aimé Guertin (chef, Division de l'économie, Bibliothèque du Parlement):** Les documents que nous avons apportés sont un ensemble de documents de nature très générale qui décrivent la dimension historique de l'évolution des relations fiscales fédérales-provinciales depuis les débuts de la Confédération jusqu'à 1977, la dernière négociation, ainsi qu'une description d'accès relativement facile de la dernière négociation et des dernières ententes qui ont été acceptées en 1977.

Malheureusement, je dois dire que les documents sont unilingues anglais, sauf un. La raison en est que, vraiment, les meilleurs documents que nous avons pu trouver sur la question, les plus adéquats, étaient des publications de langue anglaise.

**M. Herbert:** Vous avez aussi distribué le budget du Québec, unilingue?

**M. Guertin:** Ah! ça, c'est madame le greffier qui vous a distribué cela.

**The Chairman:** I wanted to add that Mrs. Lever was kind to put together some reading material for us. It is not complete yet, but she has some material here; her file is not yet complete. However, the material you have—that is the Ontario budget you have there, Mr. Herbert?

**Mr. Herbert:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Miller, the Treasurer-Secretary or whatever he is called in Ontario, published a paper on equalization and fiscal relations, I believe last fall, and that is why that is in there, too.

Mr. Thacker had a question.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, through you, if you will, to Monsieur Guertin. Is it possible for this task force committee, as one of its objectives, to come out with a sort of common data base, where provinces would agree that these are the proper figures? As we know, Mr. Chairman, in so much of our work with the provinces, they seem to be operating on one data base we are operating on another one. I would hope one of our objectives would be to come up with a common set of figures here. Is that a reasonable expectation?

[Traduction]

lorsque notre personnel commencera ses travaux. J'estime qu'il est important que quelqu'un soit désigné, comme vous de la Bibliothèque du Parlement, pour répondre aux demandes que le Comité pourrait vous adresser. Je suis donc très heureux que vous soyez ici ce soir, sachant que vous pourrez collaborer avec notre personnel lorsqu'il aura été nommé. Si vous avez des suggestions à nous faire, sentez-vous tout à fait libres de communiquer avec le greffier ou avec moi-même à n'importe quel moment.

Autre point important—Est-ce votre service ou la salle de lecture qui fournit les coupures de presse? C'est la salle de lecture. Il ne s'agit pas du même service. Mr. Guertin, would you like to say something tonight or . . . I think you have some material that you would like to bring to our attention now.

**Mr. Jean-Aimé Guertin (Chief of the Economics Division, Library of Parliament):** The material that we brought tonight is a series of papers of a very general nature which give the historic importance of the evolution of the federal-provincial fiscal relations since the beginning of Confederation until 1977, the last negotiation, and a description which will enable you to understand the last negotiation and the last agreements which have been agreed upon in 1977.

Unfortunately, these documents are in English only, except for one. The reason is that the best documents which we have found on this subject, the most adequate, were published in the English language.

**Mr. Herbert:** You have also handed out the Quebec budget in one language?

**Mr. Guertin:** This has been given to you by Madam Clerk.

**Le président:** Je voulais ajouter que M<sup>me</sup> Lever a eu la gentillesse de rassembler pour nous ces documents. Le dossier n'est pas encore complet, mais nous en avons certains ici, cependant les documents que vous avez—il s'agit bien du budget d'Ontario n'est-ce pas monsieur Herbert?

**M. Herbert:** Oui.

**Le président:** Monsieur Miller, le secrétaire trésorier, je ne sais pas si c'est le titre qu'on lui donne en Ontario, a publié l'automne dernier, je crois, un document sur la péréquation et les relations fiscales, c'est pourquoi ce document se trouve ici également.

M. Thacker désire poser une question.

**M. Thacker:** Monsieur le président, je voudrais poser une question à M. Guertin. Croyez-vous que ce soit possible que ce groupe d'études puisse avoir comme un de ses objectifs de fournir des données de base communes afin que les provinces puissent convenir qu'il s'agit de chiffres adéquats? Comme vous le savez, monsieur le président, les provinces semblent se fonder sur certains chiffres différents des nôtres. J'espère que nous tenterons d'utiliser les mêmes chiffres. Croyez-vous que ce soit raisonnable de l'espérer?

[Text]

• 2040

**Mr. Guertin:** As far as I know, there is a sort of continuous haggling on some data related to fiscal arrangements with the provinces, especially the equalization payments. As we found out, for example, from mini census or full census data where provinces are haggling, that the actual figure of the population that came up in the census in a given province might not reflect the truly correct one. Or that data gathered by Statistics Canada on other aspects are also inexact, because of course these basic data are then used in calculating the actual equalization payments that are received by the province.

The common data base that I think we could, I suppose, come up with rather quickly, is at least for all of those 29 items that come into equalization payments and also some of the items maybe in the Canada Assistance Plan, those that are presently being used in the calculation. If your question was more of a formative one, I am afraid I could not really answer.

**Mr. Thacker:** Supplementary to that, Mr. Chairman. Is there a role for this committee, through perhaps yourself, dealing with the provincial counterparts, to aim for some agreement on the information that we are getting, that they would agree to? Now, perhaps that is complicated, but . . .

**The Chairman:** I know that at times there has been disagreements on the data base. I am not sure there has been that much, though, on these programs because the consultation and discussions are pretty well ongoing on all these very complex agreements. In any event, I will be proposing that we go into briefings with officials of the Department of Finance, early, and it may be one of the first things we would want to establish—to ask them if, in unofficial meetings, there is disagreement yet.

I know there was a two- or three-year period of intense disagreement, when the tax reform bill was passed in 1971, particularly between Ontario and the federal government, and that rebounded on the tax agreement. There was some disagreement with the Province of Quebec, also, at that time. As I recall—I followed the discussions, although not directly, when the 1977 agreement was being negotiated in 1976—there was less disagreement on the data then, than there was in 1971.

Mr. Dobell, were you going to say something?

**Mr. Dobell:** I was going to add that I assume that Mr. Thacker is being particularly influenced by the great disparities in perception on the energy question. This situation is a bit different, in that the formulae—a bit like wheat, called for partial payments—and then they are updated as the evidence comes in. So they are all post facto figures and for that reason, there does not seem to be nearly the same level on difference of opinion.

**The Chairman:** In the press release accompanying the spending estimates on February 25, I see in the table an

[Translation]

**M. Guertin:** Que je sache, le marchandage se poursuit toujours au sujet d'un certain nombre de données reliées à des arrangements fiscaux conclus avec les provinces, notamment en ce qui concerne les versements de péréquation. Nous avons par exemple découvert que le chiffre de la population calculé lors d'un recensement effectué dans une province donnée ne reflète pas nécessairement la situation réelle. Nous avons également pu constater que certaines données recueillies par Statistique Canada dans d'autres domaines étaient également fausses, parce que ces données de base servent ensuite à effectuer le calcul des versements de péréquation que touchent les provinces.

Je pense qu'il nous serait possible de compiler assez rapidement une base des données, au moins pour ce qui est des 29 articles qui entrent en ligne de compte dans le calcul des versements de péréquation, et pour ce qui est d'un certain nombre d'autres articles contenus par exemple dans le Régime d'assistance publique du Canada. Si votre question était plutôt d'ordre normatif, je ne pense pas être en mesure d'y répondre.

**M. Thacker:** Une question supplémentaire monsieur le président. Le Comité pourrait-il jouer un rôle dans les négociations entreprises avec les homologues provinciaux, en vue d'en arriver à un accord sur les renseignements que nous obtenons? Ma question est peut-être un peu compliquée, mais . . .

**Le président:** Je sais qu'on n'a pas toujours été d'accord sur la base des données. Mais je ne sais pas s'il y a eu des problèmes au niveau de ces programmes, car la consultation et les discussions se poursuivent de façon régulière pour ce qui est de tous ces accords complexes. Quoi qu'il en soit, je vais proposer de nous rencontrer très vite les hauts fonctionnaires du ministère des Finances. L'une des premières choses à faire serait peut-être de leur demander, lors d'une rencontre officielle, s'il y a eu désaccord.

Je sais que l'adoption en 1971 du Bill sur la réforme fiscale avait occasionné une période de profond désaccord entre l'Ontario et le gouvernement fédéral qui a duré deux ou trois ans. Et cela a eu une incidence sur l'accord fiscal. Il y avait également eu désaccord avec le Québec. J'ai suivi de près les discussions (même si je n'y ai pas participé) qui ont eu lieu lors de la négociation en 1976 de l'accord qui a finalement été conclu en 1977. Si je me souviens bien, il y avait eu à cette époque davantage de problèmes au sujet des données que lors des discussions de 1971.

Monsieur Dobell, alliez-vous dire quelque chose?

**M. Dobell:** J'allais ajouter que je suppose que M. Thacker est très influencé par les grandes divergences d'opinions qui existent au sujet de la question de l'énergie. La situation dont nous discutons maintenant est légèrement différente puisque les formules prévoient des versements partiels, un peu comme pour le blé. Ces formules sont mises à jour au fur et à mesure que l'on obtient des renseignements supplémentaires. Les chiffres étant toujours établis après le fait, on évite beaucoup plus facilement ces divergences d'opinion.

**Le président:** Dans le tableau qui figure dans le communiqué de presse du 25 février, qui accompagnait les prévisions



**[Texte]**

adjustment for prior years to equalization of some \$35 million. So, in fact it is a calculation coming after.

**Mr. Dobell:** It is the real world. The problem with the energy field is its speculation—the federal government saying, you are going to get this much and Alberta saying, we do not believe it. In this case it is saying, this is what the facts are and therefore this is how the money is divided. So, I think it is less of a problem.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** In 1971, after the fundamental reform of the tax bill, there was a haggling for three years on additions, computer listings, and whatever, but I think that has calmed down though.

Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Yes, I am concerned about the proposed work schedule, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We are not there yet.

**Mr. Blenkarn:** We are not there yet—okay. Well, perhaps when we get there . . .

**The Chairman:** I take it, Mr. Dobell, that the assistance that the parliamentary Library can offer us will be complementary to what you will be offering us; and the normal arrangement is that your people will have identified in the library those who are more likely to help us.

• 2045

**Mr. Dobell:** I think the library will do that, and has done that, and I think it is for us to work separately and together as productively as we can for the benefit of the committee.

**Le président:** Très bien. Est-ce qu'il y a autre chose que vous voulez ajouter, monsieur Guertin?

**M. Guertin:** En ce qui concerne l'assistance générale que peut donner la Bibliothèque, il est bien sûr que le service de recherche désire rendre au Comité tous les services dont il peut avoir besoin.

Nous avons présentement parmi le personnel deux personnes qui ont étudié plus particulièrement les questions de finances publiques et qui connaissent la question des relations fiscales fédérales-provinciales. Ces personnes-là pourront être à la disposition du Comité. Et ce que nous espérons, comme l'a mentionné M. Dobell, c'est une division du travail telle que les deux groupes pourront être aussi efficaces que possible.

**Le président:** Très bien. Merci.

The next thing we will go to is the proposed work schedule which the clerk put down after discussions with me. It is a rough idea of the kind of work schedule, considering the tight time frame that we have, that I thought made some sense at least as a start to discuss. I see Mr. Blenkarn wants to discuss it.

**Mr. Blenkarn:** First of all, Mr. Chairman, I think we are going to need more briefing, than the two morning briefings you have scheduled for next week.

**[Traduction]**

des dépenses, je note un rajustement de péréquation pour les années précédentes qui se chiffre à 35 millions de dollars. Les calculs sont donc effectués après le fait.

**M. Dobell:** Il faut être réaliste. Le problème dans le domaine énergétique, c'est la spéculation. Le gouvernement fédéral dit: Vous allez recevoir tel montant et l'Alberta a répondu nous ne n'y croyons pas. Dans le cas présent, ce qu'on dit c'est: Voici les faits et voici par conséquent comment sera répartie l'argent. C'est pourquoi je pense que cela provoque moins de problème.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** En 1971, après la réforme du Bill sur l'impôt, on a discuté pendant trois ans, d'ajouts, de liste d'ordinateurs, etc.; mais je pense que l'orage est passé.

Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Monsieur le président, ce qui m'inquiète c'est l'échéancier de travail proposé.

**Le président:** Nous n'en sommes pas encore arrivés à l'étude de ce point.

**M. Blenkarn:** D'accord, mais peut-être que lorsque nous en serons arrivés là . . .

**Le président:** Je suppose, monsieur Dobell, que l'aide que nous fournira la Bibliothèque parlementaire viendra s'ajouter à l'aide que vous allez nous offrir. En règle générale, je pense que vos collaborateurs identifient les employés de la Bibliothèque qui seraient le mieux en mesure de nous aider.

**M. Dobell:** Je pense que la bibliothèque s'en occupe. Nous devons travailler chacun de notre côté, tout en collaborant étroitement l'un avec l'autre, afin d'aider au mieux le comité.

**The Chairman:** Very well. Is there anything else you would like to add, Mr. Guertin?

**Mr. Guertin:** As far as any assistance the library can give is concerned, I am certain that the research service will want to offer the committee any help it needs.

At the present time we have two employees who have closely studied public finance and who are quite familiar with the matter of fiscal federal-provincial relations. These people will be at the disposal of the committee. As was mentioned by Mr. Dobell, we hope to divide the work so that our two groups will be as efficient as possible.

**The Chairman:** Very good. Thank you.

Passons maintenant à l'échéancier de travail proposé, que le greffier a établi après en avoir discuté avec moi. Il s'agit d'un calendrier squelette, qui tient compte des délais très serrés qui nous ont été imposés. J'ai pensé que ce serait là un bon point de départ pour la discussion. Monsieur Blenkarn, vous avez la parole.

**M. Blenkarn:** Tout d'abord, monsieur le président, je pense qu'il nous faudrait prévoir plus de séances d'information que

[Text]

**The Chairman:** This is only meant to be a start and then from there . . .

**Mr. Blenkarn:** It strikes me that we have the established programs transfer act and we also have the equalization statute, the 1977 one. There are other things that come into this thing. There is DREE as well which involves rather extensive transfers or agreements between provinces where the federal government participates with a province in a program; in the case of Newfoundland 90 per cent and certain other provinces 25 per cent and so on. That is really part of this whole thing, and so I would think we should have something with Health and Welfare and DREE in addition to Finance to see where we are going—what is the whole ball of wax, not just part of it.

You have the Department of Finance here which I think is pretty important and the First Ministers' paper on social development but I think you have to go even a little farther than that.

**The Chairman:** May I say that this was not meant to be restrictive, it is just get started. You will see that there is lots of time between April 2 and 23. From there, I thought we could then decide what other kinds of briefing we wanted. For example, the Ministry of State for Social Development could provide us with briefing from Health and Welfare on CAP, on Medicare and hospitalization, and the Department of Finance on tax agreements, equalization and other fiscal transfers. This is only meant to be a start, Don, and from there we could identify what other briefings we want.

**Mr. Herbert:** While we are discussing this schedule, I am assuming that we will be working here until on or about April 15 and assume, therefore, that the week of April 6 to 10 is going to be plugged in with meetings and maybe even April 13, 14 and 15, and that those presumably will be briefings since we are not going to start public hearings until some later time. I also suggest that we change the meeting on April 23 to April 27 since we are going to be away from here from about April 16 to probably April 27 or 28, I do not know, which is the normal break for Easter.

• 2050

**The Chairman:** For the last three years, there has been no break for Easter at all.

**Mr. Herbert:** There has always been a break for Easter. Since I have been here there has never not been a break for Easter.

**The Chairman:** Good Friday.

**Mr. Herbert:** I have been here nine years and there has always been an Easter break.

[Translation]

les deux séances matinales que vous avez prévues pour la semaine prochaine.

**Le président:** Ce n'est qu'un point de départ et l'on pourra ensuite . . .

**M. Blenkarn:** Je constate qu'on a prévu d'étudier la Loi sur les programmes établis ainsi que la Loi de 1977 sur la péréquation. Il y a d'autres documents et d'autres aspects de la question qu'il nous faudra examiner. Il ne faudrait pas négliger le MEER, qui a conclu des transferts et des accords d'envergure en vertu desquels le gouvernement fédéral participe à des programmes avec des provinces; dans le cas de Terre-Neuve, la participation fédérale peut s'élever à 90 p. 100, tandis que dans d'autres provinces, elle n'atteint que 25 p. 100. Toutes ces choses entrent en ligne de compte. C'est pourquoi je pense qu'il nous faudrait inviter des représentants du ministère de la Santé et du Bien-être social et du ministère de l'Expansion économique régionale, en plus de celui des Finances. Il nous faut avoir le tableau d'ensemble.

Des représentants du ministère des Finances ont comparu devant le comité, et je trouve cela très important. Nous disposons également du document sur le développement social préparé par les premiers ministres. Mais je pense qu'il nous faut aller plus loin encore.

**Le président:** La liste que j'ai établie n'est pas exhaustive; ce n'est qu'un point de départ. Vous verrez que nous aurons largement le temps de faire autre chose entre le 2 et le 23 avril. J'avais pensé que nous pourrions attendre pour décider des autres séances d'information que nous aimerions avoir. Par exemple, des représentants du ministère d'État pour le développement social pourraient nous faire une présentation sur le RAPC, l'assurance-maladie et l'assurance-hospitalisation; et des représentants du ministère des Finances pourraient nous donner des explications sur les accords fiscaux, la péréquation et les autres transferts fiscaux. Je répète, Don, qu'il ne s'agit ici que d'un point de départ. Nous pourrions plus tard ajouter à la liste d'autres séances de présentation.

**M. Herbert:** Je suppose que nous allons nous réunir jusqu'au 15 avril environ. Par conséquent, la semaine du 6 au 10 avril sera remplie de réunions, et ce travail se poursuivra, peut-être même jusque dans la semaine suivante. Toutes ces réunions seront sans doute des séances d'information puisque les audiences publiques se tiendront que beaucoup plus tard. Je propose également que la réunion prévue pour le 23 avril soit reportée au 27 avril puisque nous allons vraisemblablement être absents du 16 au 27 ou au 28 du mois. Je ne sais pas quand les travaux s'arrêtent en général pour Pâques.

**Le président:** Au cours des trois dernières années il n'y a eu aucun ajournement pour Pâques.

**M. Herbert:** Depuis que je suis là, il y a toujours eu un ajournement pour Pâques.

**Le président:** Le vendredi Saint.

**M. Herbert:** Je suis là depuis 9 ans et il y a toujours eu un ajournement à Pâques.



[Texte]

**Mr. Blenkarn:** The question is how long.

**Mr. Herbert:** It is always a week.

**The Chairman:** No, it is not always a week. Sometimes it is just Good Friday and the Monday.

**Mr. Herbert:** I know you have been here longer than I have, but in the last nine years it has always been a week.

**Mr. Blenkarn:** A week for Easter, right?

**An hon. Member:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** Good Friday to the following week Monday has been the usual tradition, I think.

**Mr. Herbert:** That is why I suggest changing April 23 to read April 27, which is the Monday. The point is, Mr. Chairman, that, if you put in April 23 and leave it there, whilst you can always plug in meetings in that week when the need arises, if you start off with the assumption that we are going to be here on April 23 and it is, as has happened in the last nine years, the week that we are off, then you have more staffing difficulties and so on. You have to rearrange things because ordinarily people are away for that week.

**The Chairman:** It is no big problem. I think we should make it April 28, the Tuesday. Monday is no good . . .

**Mr. Blenkarn:** I would start on the Monday, if you want. I think Hal is right, though. April 23, I suspect, is—April 17 is Good Friday and April 19 is Easter—is the Thursday of the week. Why would you want to come back on a Thursday? I do not mind coming back on a Monday, being here early Monday morning, if you want.

May I make one other suggestion? You have these meetings starting at 8.30 in the morning, which is fine for those who get up with the crows. Do you not think we can possibly have them be afternoon meetings or maybe start at 9.00 or 9.30 a.m. to allow us to have breakfast and find out what is going on in the House and so on?

**The Chairman:** The suggestion for briefings to start early is, hopefully, that we may be able to do this kind of non-stop in the morning and sacrifice the whole morning. Possibly, we would be invited by the Department of Finance to go over there and stay until about 1.30 p.m. and just come back for the House for at least those two days.

It seems to me there is an awful lot of stuff that we have to digest, but I have no big problem with starting later.

**Mr. Loiselle:** I would not mind if it is fair enough for you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Sure.

**Mr. Blenkarn:** This guy likes breakfast, too.

**The Chairman:** I thought they could invite us for breakfast.

**Mr. Thacker:** I thought 8.30 a.m. was just fine, Mr. Chairman: I get up with the crows.

**The Chairman:** I thought so, too, and we could probably have breakfast there.

**Mr. Blenkarn:** Are they going to supply breakfast and lunch? Is that what you are saying?

[Traduction]

**M. Blenkarn:** La question, c'est la durée.

**M. Herbert:** C'est toujours une semaine.

**Le président:** Non, ce n'est pas toujours une semaine. Parfois c'est seulement le vendredi Saint et le lundi.

**M. Herbert:** Je sais que vous étiez là bien avant moi, mais au cours des derniers 9 ans cela a toujours été une semaine.

**M. Blenkarn:** Une semaine pour Pâques, en effet?

**Une voix:** Oui.

**M. Blenkarn:** Je pense que la tradition c'est que nous arrêtons pour le Vendredi Saint ainsi que pour le lundi suivant.

**M. Herbert:** C'est pourquoi j'ai suggéré de remplacer le 23 avril par le 27 avril, soit le lundi. Monsieur le président, si vous conservez la date du 23 avril, vous pouvez toujours ajouter des séances au cours de cette semaine au besoin, mais si vous prenez comme acquis que nous serons là le 23 et que nous n'y sommes pas, comme ce fut le cas au cours des 9 dernières années, alors vous aurez des problèmes de personnel et ainsi de suite. Vous devez vous organiser en conséquence car habituellement les gens sont absents pendant cette semaine.

**Le président:** Ce n'est pas un grand problème, je pense que nous devrions nous reporter au mardi 28 avril. Le lundi n'est pas une bonne journée.

**M. Blenkarn:** Si vous voulez, je suis prêt à commencer le lundi. Toutefois je pense que Hal a raison. Je pense que le 23 avril . . . Vendredi Saint tombe le 17 et Pâques tombe le 19 . . . C'est donc le jeudi. Pourquoi voudriez-vous revenir un jeudi? Je suis prêt à revenir tôt lundi matin si vous voulez.

Puis-je faire une autre suggestion? Vous avez prévu des séances commençant à 8 h 30, ce qui est très bien pour ceux qui se lèvent avec le soleil. Ne pourrions-nous pas les avoir l'après-midi ou à 9 heures ou 9 h 30 afin de nous permettre de prendre le petit déjeuner et de nous informer de ce qui se passe en Chambre et ainsi de suite?

**Le président:** On avait suggéré que cette séance d'information commence très tôt le matin et se poursuive pendant tout l'avant-midi et nous allons probablement être invités à nous rendre au ministère des Finances pour y demeurer jusqu'à 13 h 30 et revenir à temps pour la Chambre, au moins pour ces 2 jours.

Il me semble que nous devons assimiler beaucoup de matière, mais je ne vois aucun problème à commencer plus tard.

**M. Loiselle:** Je suis d'accord si vous n'y voyez pas d'inconvénient, monsieur le président.

**Le président:** Bien sûr.

**M. Blenkarn:** Il aime aussi prendre le petit déjeuner.

**Le président:** J'aurais cru qu'ils nous auraient invité.

**M. Thacker:** Je me lève au chant du coq, monsieur le président et 8 h 30 c'était parfait pour moi.

**Le président:** Je le pensais aussi et nous aurions probablement pu prendre le petit déjeuner là-bas.

**M. Blenkarn:** Voulez-vous dire qu'ils nous offriront le petit déjeuner et le déjeuner?

[Text]

**M. Loiselle:** Oui, mais ils peuvent donner le déjeuner, même à 9 heures.

**The Chairman:** Do you think they have breakfast at 9 o'clock?

**Mr. Loiselle:** Why not?

**The Chairman:** Would you rather start at 9 o'clock?

**Mr. Blenkarn:** If they want to supply breakfast, that is fine, I will start at 8 o'clock, but I want to eat some breakfast.

**The Chairman:** I could arrange to have us invited for breakfast.

**Mr. Blenkarn:** Well, if they are going to supply breakfast . . .

**The Chairman:** I mean, toast and coffee.

**Mr. Blenkarn:** Toast and coffee is fine.

**The Chairman:** And even if we do not start right on the ball, at 8.30 a.m., the idea is to be away from . . .

**Mr. Blenkarn:** In other words, you want to do these not here in the House, but over at the Department of Finance, right?

**The Chairman:** Yes, so that we are away from our phones and from everything else . . .

**Mr. Blenkarn:** Good idea.

**The Chairman:** . . . and we can really concentrate for at least two days on these things.

**Mr. Blenkarn:** Good idea.

**The Chairman:** And if Mr. Loiselle is late, we will excuse him.

**Mr. Loiselle:** Oh, I can go to wake you up, you know.

**The Chairman:** I have two nine-year-old children at home who wake me up at 6.45 a.m.

**Mr. Loiselle:** You are lucky.

**The Chairman:** You can come and sleep in my home for those two days.

So do you agree then—that would be Tuesday of next week—that once we have done at least one of those we can plan some others?

**An hon. Member:** Agreed.

**The Chairman:** Now, Mr. Loiselle and Mr. Herbert will be . . . There is a provincial election on April 13 so I suppose we will try to prevent having meetings from, what, April 7 to 13?

**M. Loiselle:** S'il vous plaît.

**Mr. Herbert:** I do not know what he is worrying about; it is won already.

**The Chairman:** Elections are never won before the polls close, Mr. Herbert.

**Mr. Weatherhead:** Only in Vaudreuil.

**Mr. Loiselle:** He is lucky, you know; he is in the west end; I am in the south part.

**The Chairman:** The west end of Montreal; that is like being a Tory in Alberta.

**Mr. Loiselle:** That is it.

[Translation]

**Mr. Loiselle:** Yes, but even at 9.00 a.m. they can serve breakfast.

**Le président:** Pensez-vous qu'ils servent le petit déjeuner à 9 heures?

**M. Loiselle:** Pourquoi pas?

**Le président:** Préféreriez-vous commencer à 9 heures?

**M. Blenkarn:** S'ils offrent le petit déjeuner ça va, je suis prêt à commencer à 8 heures, mais je veux prendre le petit déjeuner.

**Le président:** Je pourrais m'organiser pour qu'on nous invite.

**M. Blenkarn:** Ma foi, s'ils nous offrent le petit déjeuner . . .

**Le président:** Je parle de rôties et de café.

**M. Blenkarn:** Des rôties et du café, c'est excellent.

**Le président:** Même si nous ne commençons pas immédiatement à 8 h 30, au moins nous serions en route . . .

**M. Blenkarn:** Autrement dit, ces séances n'auraient pas lieu ici, mais au ministère des Finances, n'est-ce pas?

**Le président:** En effet, de sorte que nous soyons loin des téléphones et de tout le reste . . .

**M. Blenkarn:** Bonne idée.

**Le président:** Et pendant 2 jours, on pourra vraiment se concentrer là-dessus.

**M. Blenkarn:** Bonne idée.

**Le président:** Et si M. Loiselle est en retard, nous l'excuserons.

**M. Loiselle:** Je suis capable d'aller vous réveiller vous savez.

**Le président:** J'ai deux enfants de 9 ans et ils me réveillent à 6 h 45.

**M. Loiselle:** Vous êtes chanceux.

**Le président:** Vous pouvez venir coucher chez moi pendant ces 2 jours.

Alors c'est d'accord pour mardi de la semaine prochaine, après la première séance nous pourrions prévoir les autres?

**Une voix:** D'accord.

**Le président:** Maintenant, M. Loiselle et M. Herbert seront . . . il y aura une élection provinciale le 13 avril alors je présume que nous essaierons de ne pas siéger du 7 au 13?

**Mr. Loiselle:** If you please.

**M. Herbert:** Je ne vois pas pourquoi il s'en fait, c'est gagné d'avance.

**Le président:** Monsieur Herbert, une élection n'est jamais gagnée avant la fermeture des boîtes de scrutin.

**M. Weatherhead:** Seulement à Vaudreuil.

**M. Loiselle:** Vous savez c'est un chanceux, il est dans la partie Ouest, j'habite dans la partie Sud.

**Le président:** La partie ouest de Montréal; c'est comme un conservateur en Alberta.

**M. Loiselle:** En effet.



[Texte]

**Mr. Thacker:** Eat your hearts out, gentlemen.

• 2055

**Mr. Blenkarn:** Okay, I think we can do it, as long as we can get enough briefings done. What you are suggesting is briefings before Easter. Immediately following Easter, public hearings here in Ottawa.

**The Chairman:** You see, I think we need a week to give the clerk time to organize for the hearings. One of the things that is on the agenda also is advertising of meetings. So we have to get going and advise the public as quickly as possible that we are in existence and that we can receive submissions. I am receiving phone calls and telegrams and everything else, so we have to get that organized. Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Just a question, Mr. Chairman. I notice we are only going to be having public hearings here in Ottawa for two weeks and I am wondering in view of the fact that, I presume, the universities, post-secondary institutions, perhaps the provinces and certainly the hospital associations and welfare groups will be coming in, do you think, Mr. Chairman, from your experience that two weeks will be enough to hear all those groups?

**The Chairman:** Well, we say public hearings and private consultations across Canada from May 12 to June 5, but it is very hard to answer that question precisely before we have an idea of how many people want to appear but we can meet a lot of the national associations while we are travelling. We do not have to meet them all in Ottawa so I see the period from April 27 to June 5 as not necessarily meaning that we are here all the time or travelling all the time—I think we should start off with at least two weeks in Ottawa. I think we have to hear at least one minister, possibly two, or maybe three or four ministers. So to me this is a minimum in Ottawa. The rest from May 12 to June 5 is possibly travel but we could mix some of those hearings in while we are travelling too.

**Mr. Thacker:** Thank you.

**The Chairman:** Now, there is no question that our time frame is tight and we may have to tighten it even more, but that is something that we will have to see as we go along, but I do not think we can start before Easter.

**Mr. Thacker:** Okay.

**Mr. Blenkarn:** Well, Mr. Chairman, what you are saying is that we start public hearings on April 27 and run public hearings right through to June 5 . . .

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** . . . that we try to do the Ottawa ones first and then travel, but we might even mix that up.

**The Chairman:** Sure.

**Mr. Blenkarn:** There is no reason why we have to be in Ottawa for two weeks and then across the country for three.

[Traduction]

**M. Thacker:** Rongez votre frein, messieurs.

**M. Blenkarn:** Très bien, je pense que c'est possible pourvu que nous soyons suffisamment informés. Vous semblez suggérer des séances d'information avant Pâques. Immédiatement après Pâques, des audiences publiques ici à Ottawa.

**Le président:** Voyez-vous, à mon avis il faut une semaine pour que le greffier ait le temps d'organiser les audiences. Il faut aussi annoncer ces séances. Alors nous devons nous organiser et informer le public aussi rapidement que possible que nous existons et que nous sommes prêts à recevoir des exposés. Je reçois des coups de téléphone, des télégrammes et le reste, alors nous devons nous organiser. Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Une question, monsieur le président. Je remarque que nous tiendrons des audiences publiques à Ottawa pendant deux semaines et je me demande, car je présume que les universités, les institutions post-secondaires, certains organismes d'assistance sociale et associations d'hôpitaux et peut-être les provinces comparaitront, selon votre expérience, monsieur le président, est-ce que ces deux semaines seront suffisantes pour entendre toutes ces personnes?

**Le président:** Nous avons des audiences publiques et consultations privées partout au Canada du 12 mai au 5 juin; il est difficile de répondre précisément à cette question avant de savoir combien de personnes voudront comparaître, mais nous pourrions rencontrer beaucoup d'associations nationales lors de nos déplacements. Il n'est pas nécessaire de toutes les rencontrer à Ottawa, donc, du 27 avril au 5 juin, cela ne signifie pas nécessairement que nous serons tout le temps ici ou que nous voyagerons tout le temps . . . Je pense que nous devrions au moins commencer par deux semaines d'audiences à Ottawa. Je pense que nous devons au moins entendre un ministre ou même deux, trois ou quatre. À mon avis pour Ottawa c'est un minimum. Pour le reste, du 12 mai au 5 juin, ce sera probablement des voyages, mais nous pourrions également tenir des audiences pendant nos déplacements.

**M. Thacker:** Merci.

**Le président:** Maintenant, il va sans dire que notre calendrier est serré et nous devons peut-être le resserrer davantage, mais c'est une chose que nous devons déterminer au fur et à mesure et je ne pense pas que nous puissions commencer avant Pâques.

**M. Thacker:** Très bien.

**M. Blenkarn:** Monsieur le président, vous dites que nous commencerons les audiences publiques le 27 avril et que nous continuerons jusqu'au 5 juin . . .

**Le président:** En effet.

**M. Blenkarn:** . . . que nous commencerons d'abord par Ottawa et ensuite nous voyagerons, mais nous pourrions aussi mélanger les deux.

**Le président:** Bien sûr.

**M. Blenkarn:** Il n'y a aucune raison pour laquelle nous devrions être à Ottawa pendant deux semaines et en déplace-

[Text]

We could make forays into the country and come back and do a couple of days in Ottawa and then make another foray.

**The Chairman:** And the national associations may be able to meet us elsewhere; it may not have to be here. One of those national organizations is based in Toronto, and we may meet them when we are in Toronto.

**Mr. Blenkarn:** Yes, sure. Well, it would strike me that we might break the program up. In other words, mix our Ottawa and across the country hearings up . . .

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** . . . and organize a bit of a tour perhaps to Vancouver and Calgary in a week and have our public hearings for the people who might be interested out there and . . .

**An hon. Member:** Do you mean Edmonton?

**Mr. Blenkarn:** I mean Edmonton, yes, or maybe Calgary. That is the oil capital. That is where the money is.

**The Chairman:** Well, the money is all in the Toronto banks.

**Mr. Blenkarn:** No, no, no.

**The Chairman:** I think we have the option of doing a lot of travelling, say, in one week or travelling just three days per week and mix in some hearings here and hearings travelling. There is a disadvantage in my view in doing too much travelling at a time because you do not get the same impact first of all and you tend to abuse yourself when you are travelling: long hearings late into the night which are very difficult to control.

**Mr. Blenkarn:** That is why we would like to mix it up a bit.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** In other words, for our own health. Three weeks spent travelling would kill you, but with three days here and three days there, you can sort of absorb.

• 2100

**The Chairman:** I think, generally speaking, Quebec and Toronto are easy to do. You do not have to be travelling when you are doing those; you can fly there very easily. The Atlantic Provinces you can do in one trip or in two trips. It is now very easy to get from here to Halifax. They have a direct flight to Charlottetown, so it is not that difficult to get there and back, and if we need aircraft we can always get the government aircraft to take us along the Atlantic Provinces. We may find that it is possible to do it by short trips instead of long trips at a time.

**Mr. Blenkarn:** I think we could do a four-day or a three-day run to the Atlantic Provinces and possibly hit each capital if we had a government aircraft and spend no more than a day in each of the Atlantic provinces' capitals.

[Translation]

ment pendant 3 semaines partout au pays. Nous pourrions faire des voyages et revenir à Ottawa pour quelques jours et ensuite faire un autre voyage.

**Le président:** Les associations nationales pourront peut-être nous rencontrer ailleurs, pas nécessairement ici. L'une de ces associations nationales est installée à Toronto et nous pourrions les rencontrer lorsque nous visiterons Toronto.

**M. Blenkarn:** En effet, bien sûr. Il me semble que nous pourrions avoir des audiences à Ottawa et lors de nos déplacements.

**Le président:** En effet.

**M. Blenkarn:** Nous pourrions organiser notre voyage vers Vancouver et Calgary au cours d'une semaine et nous tiendrions des audiences publiques pour les gens de la région qui seront intéressés.

**Une voix:** Vous voulez dire Edmonton?

**M. Blenkarn:** En effet c'est ce que je voulais dire ou peut-être Calgary. C'est la capitale du pétrole, c'est là où est l'argent.

**Le président:** Tout l'argent est dans les banques de Toronto.

**M. Blenkarn:** Non, non, non.

**Le président:** Je pense que nous avons le choix de beaucoup voyager, disons une semaine à la fois ou de ne voyager que trois jours par semaine en tenant des audiences ici et là lors de nos voyages. A mon avis, il y a un inconvénient à faire de trop longs voyages. D'abord on n'a pas la même impression et on a tendance à s'épuiser en raison des audiences qui peuvent se poursuivre tard en soirée.

**M. Blenkarn:** C'est pourquoi nous aimerions faire un peu des deux.

**Le président:** En effet.

**M. Blenkarn:** Autrement dit, pour votre santé. Trois semaines de voyages seraient mortelles, mais trois jours ici et là, cela se fait mieux.

**Le président:** En général, je crois que Toronto et Québec sont assez faciles. Pas besoin de vraiment voyager pour aller là; on s'y rend facilement en avion. Les provinces de l'Atlantique, ça ne peut prendre qu'un voyage ou deux. C'est maintenant très facile de partir d'ici pour se rendre à Halifax. Il y a un vol direct jusqu'à Charlottetown, ce qui signifie qu'il n'est pas tellement difficile de s'y rendre et d'en revenir et si jamais nous avions besoin d'un avion, nous pouvons toujours nous servir d'un des appareils du gouvernement pour faire le tour des provinces de l'Atlantique. Il nous sera peut-être possible de faire cela en plusieurs petits voyages plutôt qu'en un seul long voyage.

**M. Blenkarn:** Nous pourrions peut-être prévoir quatre jours ou trois jours pour les provinces de l'Atlantique et faire chacune des capitales à condition d'avoir un avion du gouvernement à notre disposition; il ne faudrait pas plus d'un jour par capitale provinciale.



[Texte]

**The Chairman:** To get to Halifax and Fredericton, you do not really need a charter; you get pretty good flight connections. You need a charter to go from Newfoundland to Prince Edward Island, and then you can always get a government aircraft to do that. We will see as we go along. Once we decide where we want to go, I guess, we should ask the Clerk to make a study of this and see how best we could do it.

One thing that is important is advertisements. I think we should . . .

**Mr. Dobell:** Do you want to discuss how much you want to sit when you are in Ottawa.

**The Chairman:** A lot.

**Mr. Dobell:** Well, could you have some discussion on how much you are prepared to . . .

**The Chairman:** Well, my suggestion would be that on Tuesdays we could have meetings from 9.30 a.m. to 12.30 p.m.

**Mr. Blenkarn:** Yes, and from 3.30 p.m. to 5.30 p.m.

**The Chairman:** Yes, from 3.30 p.m. to 5.30 p.m., but that is pretty hard when you do that for a long period. I would suggest that we have two sessions per day.

**Mr. Blenkarn:** Well, Mr. Chairman, if we did two days, a full day on Thursday and a full day on Tuesday, it is not going to kill us. We have all been on committees which have met for three sessions a day. If you only do two days a week, it is not so bad; it is when you try to cram them in Friday and Monday night and Wednesday afternoon as well, that it kills you.

**M. Loisel:** D'après eux combien de groupes voudront être entendus? C'est la question qu'il faut d'abord se poser, et ensuite nous verrons comment nous organiser . . . Je vois ici . . . cela fait à Ottawa, 10 jours, ou à peu près . . .

**Le président:** Pas 10 jours de séances!

**M. Loisel:** Non, mais cela fait deux semaines; il est donc évident qu'à raison de deux sessions par jour, deux jours par semaine, cela fait 8 sessions. J'ai l'impression que nous aurons besoin de beaucoup plus de sessions de travail . . .

**M. Dobell:** Avec les ministères cela nous demande au moins 2 et peut-être plus de réunions, et avec les organisations . . . encore davantage et il y a en plus des individus, si vous avez l'intention d'inviter des individus qui sont des experts.

I raised the question because I really wonder, for example, if on a certain week you went to Toronto, and I would assume that you would not go to Toronto for less than two days because there would be a number of organizations that you could see as well in Toronto as here, and let us suppose that was Thursday and Friday or Monday and Tuesday, do you then sit just Thursday or Tuesday of that week? In other words, when you use part of the week travelling, how much are you prepared to sit otherwise?

**The Chairman:** Well, when we travel we might as well sit on the Monday. If we are somewhere we will have hearings on Monday because we leave on Sunday and get there on the

[Traduction]

**Le président:** Pour aller jusqu'à Halifax et Fredericton, pas besoin de vol nolisé; les vols commerciaux sont assez bien organisés. Il vous faudrait un vol nolisé pour partir de Terre-Neuve et aller jusqu'à l'Île-du-Prince-Édouard et on peut toujours se servir d'un appareil du gouvernement pour cela. Nous y verrons au fur et à mesure. Quand nous aurons décidé où nous voulons aller, il nous faudrait demander au greffier d'étudier la question pour voir comment on pourrait s'y prendre.

Ce qui est important, c'est la publicité. Je pense que nous devrions . . .

**M. Dobell:** Il serait peut-être bon de savoir combien de séances auront lieu ici à Ottawa.

**Le président:** Plusieurs.

**M. Dobell:** Il faudrait peut-être alors discuter de combien de temps vous voulez . . .

**Le président:** Les mardis, nous pourrions nous réunir de 9 h 30 à 12 h 30.

**M. Blenkarn:** Oui et ensuite de 15 h 30 à 17 h 30.

**Le président:** Oui, de 15 h 30 à 17 h 30, mais c'est plutôt difficile de faire cela pendant de longues périodes de temps. Je proposerais deux séances par jour.

**M. Blenkarn:** Monsieur le président, si nous avons deux jours comme ceux-là, c'est-à-dire toute la journée du jeudi et du mardi, cela ne nous tuera pas. Nous avons tous fait partie de comités qui siégeaient trois fois par jour. Deux jours par semaine, ce n'est pas si mal; c'est quand on commence à siéger les vendredis et le lundi soir, sans parler du mercredi après-midi, que cela devient vraiment harassant.

**Mr. Loisel:** In your experience, how many groups will want to be heard? That is the question we first must ask and then we will see how to organize . . . I see here . . . about 10 days in Ottawa or something like that . . .

**The Chairman:** Not 10 days of sittings!

**Mr. Loisel:** No, but it does give us two weeks; it is therefore clear that with two sessions per day, two days per week, that makes a total of eight sessions . . . I get the impression that we will need more working sessions . . .

**Mr. Dobell:** With the departments we will need at least two meetings and perhaps even more with the organizations . . . we will need more time still and then there are the individuals if you plan to invite experts.

J'ai posé cette question parce que je me demande, par exemple, si certains jours vous alliez à Toronto, et j'imagine que vous n'iriez pas à Toronto pour moins de deux jours car il y aurait bon nombre d'organismes que vous pourriez rencontrer à Toronto aussi bien qu'ici, et supposons que ce soit le jeudi et le vendredi ou le lundi et le mardi, siégeriez-vous seulement le jeudi ou le mardi de cette semaine? En d'autres termes, lorsque vous passez une partie de la semaine à voyager, combien de sessions prévoyez-vous pour le reste de la semaine?

**Le président:** En voyage, nous pourrions peut-être siéger le lundi. Mais si nous étions ailleurs, nous aurions des séances le lundi parce que nous partirions le dimanche et si nous reve-

[Text]

Monday; if we are back here in the middle of the week from Toronto, for example, or Quebec, we should sit here on Thursday; there is no question about it. I would rather, myself, start all trips on Sunday evening and hopefully, if it is not too far, unless it is way out West or over to Newfoundland, be back here by Wednesday or Thursday. If it is out West you will not be back here on Friday unless we decide to make the Atlantic provinces all in one shot, but we may decide not to do that for impact, you see. One of the things we are going to have is a professional on public relations and media relations. I think it is part of our duty as a committee of members of Parliament to make sure that we are careful we take note of how we impact on the public. We may decide that it is better for us, from that point of view, to have two trips to the Atlantic provinces.

• 2105

As I say you can get to Halifax very quickly, so you can do two provinces. Let us say you would do Newfoundland, then you can fly to Newfoundland either with a government aircraft, or you have a good flight to Halifax directly from here. You just change to get to Newfoundland, sit there for a day or a day and a half, a long day and a half, and then take a charter to go to Charlottetown, and you have done the two provinces most difficult to get to. You can pretty well do those two provinces in three days and you only have to charter a plane, in my view, from Newfoundland to Charlottetown, because there the connection is difficult. Then from Charlottetown you can come here direct, or you can get a government aircraft. Then you can go back to Halifax to do Halifax and Fredericton, so you have more impact on the Atlantic media, because you make two trips.

**M. Loiselle:** Monsieur le président, j'aimerais aussi ajouter, pour certaines associations qui voudront être entendues, si l'on voit qu'on est à court de temps, on pourrait peut-être même mener un sprint vers la fin . . .

**Le président:** Oui.

**M. Loiselle:** C'est plus difficile d'essayer de coordonner l'action d'un ministère et tout cela, mais pour les associations, si elles le savent un peu à l'avance, on pourrait bien y consacrer une fin de semaine.

**Le président:** Il ne faut pas oublier qu'on se donne trois semaines à la fin pour préparer un rapport.

**M. Loiselle:** Voilà.

**Le président:** Il n'y a rien qui nous empêche de nous réunir durant nos voyages. Puis, en fait c'est l'une des choses que je veux vous suggérer plus tard. A mesure qu'on rencontre des témoins et qu'on a des expériences de discussions intenses, il faudrait trouver du temps pour discuter des questions politiques importantes pour ne pas que le Comité attende jusqu'à la fin pour toutes les décisions. Alors, c'est bien possible qu'après le 8 juin on ait plus de temps, parce qu'on laisse trois semaines pour donner une chance à notre personnel de vraiment digérer tous les témoignages entendus. Il n'y a rien qui nous empêche

[Translation]

nions de Toronto, par exemple, en plein milieu de la semaine, ou de Québec, nous pourrions siéger ici le jeudi; cela ne fait aucun doute. Personnellement, je préfère entreprendre tous les voyages le dimanche soir et, pourvu que la destination ne soit pas trop éloignée. A moins qu'il ne s'agisse de l'Ouest ou de Terre-Neuve, nous pourrions être de retour ici pour le mercredi ou le jeudi. Si c'est dans l'Ouest, nous ne serons pas de retour pour le vendredi à moins que nous ne décidions de faire toutes les provinces de l'Atlantique d'un seul coup, mais nous pourrions peut-être décider de ne pas procéder ainsi, ne serait-ce que pour l'effet de publicité. Il nous faudra absolument un professionnel en matière de relations avec le public et la presse. Je crois qu'il nous incombe, à titre de députés, de prendre note de l'accueil que réservera le public à tout ceci. Il se pourrait qu'il y ait avantage, à cet égard, à faire deux voyages dans les provinces de l'Atlantique.

Comme je l'ai dit, on peut se rendre très rapidement à Halifax, ce qui veut dire qu'on peut faire deux provinces. Par exemple, vous pouvez prendre un appareil du gouvernement pour aller à Terre-Neuve ou prendre un vol direct d'ici à Halifax. Vous faites correspondance pour arriver à Terre-Neuve, vous y siégez un jour, un jour et demi, un gros jour et demi, ensuite vous prenez un vol nolisé pour vous rendre à Charlottetown et vous venez de faire le tour de deux provinces qui sont le plus difficile à atteindre en voyage. Vous pouvez faire ces deux provinces en 3 jours et vous n'avez qu'un avion à noliser, d'après moi, de Terre-Neuve à Charlottetown, parce qu'il est difficile de se rendre d'une place à l'autre. Ensuite, de Charlottetown, vous revenez directement ici où vous prenez un appareil du gouvernement. Ensuite vous retournez à Halifax pour faire Halifax et Frédéricion, ce qui signifie plus de publicité dans les journaux de cette région parce que vous y avez fait deux voyages.

**Mr. Loiselle:** Mr. Chairman, I would also like to add for certain associations who would like to be heard that if we see that time is getting short we could perhaps undertake a sprint towards the end . . .

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Loiselle:** It is much more difficult to try to co-ordinate action from a department and all that but, for the associations, if they have a bit of advance warning, we could perhaps get to them over a weekend.

**The Chairman:** We should not forget that we are keeping three weeks to prepare a report.

**Mr. Loiselle:** Yes.

**The Chairman:** Nothing in here prevents us from meeting during our trips. Then, actually, this is one of the things I wanted to suggest a little later. As we meet with our witnesses and experience intense discussions and so on, we should find time to discuss the important policy questions so that the committee does not have to wait for the end of the whole process to make all its decisions. So it is quite possible that after June 8 we will have more time because we are keeping three weeks to give a change to our personnel to really digest all the evidence. There is nothing preventing us from discus-



*[Texte]*

de commencer dès la première ou la deuxième semaine à discuter entre nous. Puis, lorsqu'on aura les briefings... Mr. Blenkarn, when we are going to have the briefings. We can always start discussing amongst ourselves, and debate among ourselves, so you do not have to delay everything until June 8 for us to start debating questions. In fact we can debate that at midnight at the Hotel Newfoundland in the pub there. It is a nice place to start debating fiscal arrangements in the Hotel Newfoundland; let me tell you.

The first time I went to Newfoundland was with a parliamentary committee in 1969. We were staying at the Hotel Newfoundland in St. John's, and we went in the pub, and the first guy I met said: "You're from Canada too?" It was really a cultural shock to me: "You're from Canada too?" I said: "where do you expect I am from"? But that was really something.

Anyway, I guess we were discussing advertisement.

Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, that raises the question whether and at what point we should be having a discussion on the types of witnesses we might want to invite. Is it customary to just expect the advertisement to generate these groups, or should we be specifically asking certain witnesses to come in and give us the benefit of their...

**The Chairman:** I think we have to do that. I think there are, generally, three kinds of groups. Peter can correct me: he has seen more of these committees. We need the ministers; the government has to be a witness at one point. Secondly, we respond to the advertisements; we invite some of them. Then we have to seek out either expert witnesses, or particular associations that, we think, have an interest in this, to balance the testimony.

One thing we have to be conscious of is that we would have to make sure that we do not get only one side of the story, because my gut feeling is, when we travel the country, particularly, and even here in Ottawa, that those who want to come before us will be those who are lobbying for more. I do not think many people will want to come to say, "do less", unless we seek them out. Then we may end up with a biased testimony. I think we will have to be concerned about that, and we will have to make sure that our testimony is balanced, from an expert point of view and also from a constituency point of view.

**Mr. Thacker:** Can we leave that, then, as ordinary members, for yourself as chairman and the steering committee to...

**The Chairman:** Once we get going with our staff, I expect the staff, with the clerk, will probably draw up a list, first of all, of those who will respond to invitations. One of the things the staff will have to do is to draw up a list of the normal representative constituencies in the country—how they are organized. I think we should know these things: universities—how do they function? Will the organizations representing

*[Traduction]*

sing things amongst ourselves as soon as the first or second week. Then, when we go into the briefings... Monsieur Blenkarn, nous aurons quand même des séances d'information. Nous pouvons toujours commencer à discuter entre nous et vous n'avez pas besoin d'attendre au 8 juin. À vrai dire, nous pouvons toujours débattre ces questions à minuit dans le «pub» de l'Hôtel Newfoundland. C'est une belle petite place pour discuter d'accords fiscaux, vous pouvez m'en croire.

La première fois que je suis allé à Terre-Neuve, c'était avec un comité du Parlement en 1969. Nous étions logés à l'Hôtel Newfoundland à Saint-Jean et nous nous sommes retrouvés dans un «pub»; le premier gars qui m'a vu m'a dit: «Vous êtes Canadien aussi?» C'était un vrai choc culturel: «vous êtes du Canada aussi?» J'ai répondu: «et d'où je viendrais?» Enfin, c'était toute une expérience.

En tous cas, je crois que nous parlions de publicité.

Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Monsieur le président, cela me mène à la question suivante, c'est-à-dire où et quand nous devrions parler du genre de témoins que nous voudrions inviter. Est-ce la coutume d'espérer tout simplement attirer des témoins grâce à la publicité ou devrions-nous demander à certains témoins bien précis de venir nous voir pour...

**Le président:** Je crois bien qu'il nous faudra faire cela. En général, je crois qu'il y a 3 sortes de groupes. Peter pourra me dire si j'ai tort, il en a vu beaucoup plus que moi, de ces comités. D'abord, il y a les ministres; le gouvernement doit bien venir témoigner un bon jour. Deuxièmement, il y a ceux qui répondent à nos annonces; nous en invitons quelques-uns. Ensuite, il nous faut aller chercher les experts ou certaines associations particulières, qui, d'après nous, s'intéressent à ces questions, tout simplement pour équilibrer les témoignages.

Il nous faut être conscient d'au moins une chose, c'est que nous ne voulons pas voir un seul côté de la médaille car il me semble qu'en traversant le pays de long en large et qu'ici même, à Ottawa, ceux qui voudront venir témoigner devant nous seront ceux qui font des pressions, justement, pour en obtenir plus. Je ne crois pas que nous entendions beaucoup de témoins qui nous disent d'en «faire moins» à moins que nous allions les chercher nous-mêmes. Nous aurons donc peut-être des témoignages subjectifs. Je crois que nous devons porter attention à cette question et nous devons nous assurer que les témoignages sont bien équilibrés, c'est-à-dire que nous entendons autant les experts que les partis en cause.

**M. Thacker:** Alors les membres ordinaires du Comité peuvent-ils confier cette question au président et au comité directeur...

**Le président:** Quand nous aurons commencé à travailler avec notre personnel, je pense que ces derniers travailleront avec le greffier à l'élaboration d'une liste de ceux qui répondront à nos invitations. Le personnel devra établir une liste des organismes représentatifs habituels au pays, et nous dire comment ils sont organisés. Je pense que nous devrions savoir ces choses: comment fonctionnent les universités par exemple? Les

*[Text]*

university interests trust the national associations to speak for them? I know, for example, the Atlantic universities are going to want to come on their own, because they think they are getting screwed by the national association. You can have all sorts of these problems. The staff will have to prepare for us a list of these associations; how the different interests impacted on by these programs are organized in the country.

**Mr. Dobell:** I wanted to pursue this issue Mr. Thacker has raised, because it affects the kind of advertisement you put in, and also what you plan for when you travel. If one takes a committee investigation such as immigration, where the interest of the committee was in getting the widest range of opinion, then the practice there was essentially, anyone who asked to appear got heard, providing there was enough time; and the aim was to get the most witnesses. It seems to me in this case, when you are travelling, your aim will be to get the most important witnesses in terms of the information you are looking for.

That will mean, first of all, the provincial authorities, to the extent that they are prepared to appear—and they should be given, in my judgment, the opportunity to appear publicly; but if there is any reluctance on their part to do that, then I think they should be given the opportunity for an informal encounter. Then there will be organizations, perhaps national which happen to be located there, perhaps regional, that should certainly be heard from. There may be well informed individuals who are located in or near that community, and it may be as good to hear them there as elsewhere. What emerges, however, is that you may decide that if you are in a city for, let us say, a day, you would devote two thirds of it to time that was committed with meetings arranged in advance, and then only a certain portion of it as a public session. All the meetings except the provincial ones would be open, but open in the sense of the audience. But you might decide that you wanted to control absolutely who came. Your advertisement in that case would simply indicate that anyone who was interested should write to the committee, but the committee would then make the decision—rather than on its arrival in town, seeing who is there and who wants to appear.

**The Clerk:** I just wanted to mention that there are two kinds of ads, and this is what you are describing: one that you would want to put in the papers right away, telling the public that you are doing this study and requesting briefs from interested individuals; just written briefs. Then, if you were going to make trips across Canada to public hearings, you would have to decide in what way you would let the public know—if you were going to let them know; you might not want to advertise again. So there is the distinction between the two kinds of ads. There is some urgency about letting people know that they can send briefs now, because they have to have time to prepare.

**Mr. Blenkarn:** I think that is important. I think the ad on the briefs is the way to go. Let us not worry about whether we

*[Translation]*

organismes défendant les intérêts des universités se fieront-ils aux associations nationales pour les représenter? Je sais par exemple que les universités de l'Atlantique voudront envoyer leur propre représentant car elles ont l'impression que l'Association nationale ne fait pas un bon travail. Nous pourrions rencontrer toutes sortes de problèmes de ce type. Le personnel devra nous préparer une liste de ces associations; il devra nous apprendre la structure des divers organismes touchés par ces programmes.

**M. Dobell:** Je voulais poursuivre sur cette question soulevée par M. Thacker, parce que cela peut avoir une influence sur le type de publicité, de même que sur les plans de voyage. Dans le cas de l'enquête sur l'immigration, par exemple, le Comité voulait obtenir un plus vaste éventail d'opinions possible. Dans ce contexte, toute personne désireuse de comparaître pouvait le faire à la condition qu'il y ait suffisamment de temps; le but à ce moment-là était d'entendre le plus grand nombre de témoins. Il me semble que dans le cas présent, lorsque vous voyagerez, votre but sera d'entendre les témoins les plus importants, c'est-à-dire ceux qui peuvent vous donner les renseignements que vous cherchez.

Il s'agira, tout d'abord, des représentants provinciaux, dans la mesure où ils sont disposés à comparaître... et on devrait à mon avis leur donner l'occasion de témoigner publiquement; s'ils hésitent à le faire, je crois alors qu'on devrait leur donner l'occasion d'une réunion officieuse. Puis, il y aura des organismes nationaux et régionaux qui seront installés dans cette ville et qu'on devrait certainement entendre. Il serait par ailleurs intéressant d'entendre des particuliers bien renseignés qui vivent dans cette région. Notons toutefois que lors d'un séjour d'une journée dans une ville, vous pourrez bien décider de consacrer les deux tiers de votre temps à des réunions prévues et organisées à l'avance, ce qui ne laisserait qu'une certaine période pour une session publique. Sauf les rencontres avec les autorités provinciales, toutes ces réunions seraient ouvertes au public, mais elles prendraient la forme d'une audience. Vous pourriez également décider de choisir qui vous entendrez. Dans ce cas, votre publicité demanderait aux personnes intéressées d'écrire au Comité qui se réservera le droit de décider des témoins, plutôt que d'attendre d'arriver en ville pour voir qui veut comparaître.

**Le greffier:** Je voulais simplement dire qu'il y a deux types d'annonces, comme vous le décrivez. Il y a d'abord le type d'annonce que vous pourriez mettre dans les journaux dès maintenant, pour dire à la population que vous effectuez cette étude et pour demander aux personnes intéressées de présenter un mémoire écrit. Puis, si vous voulez tenir des audiences publiques partout au Canada, vous devrez décider de la façon de l'annoncer au public, si vous voulez l'en informer; vous ne voudrez peut-être pas faire d'autre publicité. Il faut donc établir une distinction entre ces deux types d'annonces. Il serait assez urgent d'inviter maintenant la population à présenter des mémoires, car il faut prévoir un certain temps de préparation.

**M. Blenkarn:** Je crois que cela est très important. A mon avis, il faudrait faire ce type de publicité sur la présentation de



*[Texte]*

are going to have public hearings in a particular city at a particular time. What we want at this point is their briefs. We then get their briefs, then we can say, well, all right, this group is from Vancouver and we are going to be in Vancouver. They have a damn good brief. Let us make sure we see them when we are in Vancouver. Then we put some sort of an ad available in the Vancouver area press that we are going to be in Vancouver at a certain time and we will hear public representations for two hours or something, three hours, and we will brief particular people on the matter by appointment.

• 2115

**The Chairman:** And if we do not have enough, we can always seek witnesses in certain cities.

I think what we should do right now is to advertise for briefs, and advertise right across the country.

**Mr. Blenkarn:** Right across the country. Yes.

**The Chairman:** Advertise across the country for briefs, without saying where, and ask people to indicate if they wish to appear. Of course, we will have to say in the announcement that this does not mean we are committed to inviting them; we will see the content later on. I think that is what we have to start by doing. The next one can wait.

My inclination, Peter, is that we should control the kind of meetings. It might be good to have the public just come in to a meeting and speak about fiscal arrangements, but it is very risky. There may be a protest about seals at one point in Newfoundland. You never know what is going to happen. All of a sudden you are deluged in one meeting and have to sit until 2 o'clock in the morning to hear some kind of protest about something local or regional that you have nothing to do with. Although that may be really good for the system, I have to do that in my own riding, and I would hate to have to do it all over the country.

**Mr. Dobell:** I think you will have to make some decisions soon about what you would do in any community, because realistically, your ad probably will not be in until the week of April 6.

**Mr. Blenkarn:** For briefs?

**Mr. Dobell:** Just the initial ad to say that the committee is holding its meetings; maybe the weekend before, but that you are looking until about then.

This is not a simple matter. People are not going to have briefs ready. The most they can initially do, or reasonably be asked to do without causing distress, is to ask if they will be sending a brief. Realistically, I think you would cause offense if you asked for briefs much before the middle of May, particularly if you are looking at academics. They are at the

*[Traduction]*

mémoire. Ne nous préoccupons pas de savoir si nous tiendrons des audiences publiques dans une certaine ville à une certaine date. Pour l'instant, nous voulons obtenir des mémoires. Quand nous les aurons reçus, nous pourrions prendre la décision de recevoir tel ou tel groupe de Vancouver qui a présenté un excellent mémoire et que nous voudrions bien rencontrer dans cette ville. Puis nous ferons de la publicité dans la région de Vancouver pour prévenir la population que nous serons dans cette ville à une date déterminée, que nous entendrons les présentations de la population pendant 2 ou 3 heures et que nous discuterons de cette question avec des particuliers, sur rendez-vous.

**Le président:** Et si nous n'avons pas suffisamment de mémoires, nous pouvons toujours convoquer des témoins dans certaines villes.

Je pense que nous devrions dès maintenant faire de l'annonce partout au pays pour demander qu'on nous soumette des mémoires.

**M. Blenkarn:** Oui, partout au pays.

**Le président:** Sans dire dans quelle ville nous siégerons, nous pourrions demander aux gens d'indiquer s'ils ont l'intention de témoigner devant nous. Évidemment, dans cette publicité nous devons dire que le fait d'envoyer un mémoire ne signifie pas que nous nous engageons à les inviter; nous prendrons cette décision à la lumière du contenu des mémoires. À mon avis, nous devons commencer par là. La prochaine étape peut attendre.

Quant à moi, Peter, je crois que nous devrions déterminer le genre de réunion que nous aurons. C'est peut-être bon d'inviter le grand public à une réunion pour discuter d'ententes fiscales, mais ce serait prendre un grand risque. À Terre-Neuve il pourrait y avoir une protestation contre la chasse aux phoques, par exemple. On ne sait jamais ce qui va arriver. Tout d'un coup, lors d'une réunion, vous faites face à un barrage de protestations et vous devez siéger jusqu'à 2 h 00 du matin pour entendre des lamentations relatives à des questions d'intérêt local ou régional auxquelles vous ne pouvez absolument rien. Je dois faire cela dans ma propre circonscription et je ne voudrais pas devoir le faire partout au pays, même si c'est bon pour le système.

**M. Dobell:** Je crois que vous devrez bientôt prendre une décision quant à la nature de votre activité dans une communauté donnée, puisque pour être réaliste, votre publicité ne sera pas faite avant la semaine du 6 avril.

**M. Blenkarn:** Pour les mémoires?

**M. Dobell:** Je parle ici de l'annonce initiale qui dit que le Comité tient des réunions; l'annonce sera peut-être prête la fin de semaine précédente, mais il faut quand même compter jusque là.

Ce n'est pas une question simple. Les gens n'auront pas un mémoire tout prêt. Pour être raisonnable et pour ne pas trop imposer, au départ on peut tout au plus leur demander s'ils ont l'intention d'envoyer un mémoire. Je pense qu'il serait insul tant de demander la présentation de mémoires avant la mi-mai, particulièrement si on s'adresse à des universitaires.

[Text]

conclusion of the academic year and have responsibilities for exams and so on, so that is not an easy time. I remember that the problem with the Immigration committee was that we set too early dates. Then all the members naturally got pressure on them, and we had to reassign all the dates and put them later. I think it is more realistic to take a later date, but to recognize that this is not going to be a means by which you will judge the quality of people. We will have to judge it, I think, rather more on their reputations; who they stand for or, if they are individuals, what reputation they have.

**Mr. Blenkarn:** Yes, but Peter, the sooner we have the ads in for the briefs, the sooner we let the general public know that this committee is in business and that we want to hear from the public at large. One of the best things we can do is to get people who may have some crackpot idea that they want to put in writing; let them put it in writing or submit it to the committee. Maybe they will be heard, maybe they will not be heard, but certainly let us get their briefs and see what they have to say.

**Mr. Dobell:** But Nora has to prepare this ad, and I think you should take a decision as to what date the ad should specify. First, it should specify that they should indicate whether they wish to submit a brief, and secondly, specify what is the latest date by which you will receive their brief.

**The Chairman:** I would think May 15 would be reasonable. That would be about five weeks. We will have to organize hearings up to then anyway. We will have to seek them out, and your people would be providing us with a list of some kind. The Canadian Council on Social Development will clearly be interested.

**Mr. Dobell:** Oh, yes.

**The Chairman:** The Canadian Labour Congress, the Canadian Manufacturers' Association, the Canadian Chambers of Commerce. I am sure these people will want to speak on these things. We could have some kind of list like that made up.

**Mr. Blenkarn:** If you say a brief has to be in by May 15, you are not saying you will not accept it after May 15. You are really saying the committee would like the briefs no later than May 15.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, do you think we really can organize a lot of meetings before May 15 with the groups you have suggested?

**The Chairman:** Oh, yes. First of all, we are going to have the government for at least one, possibly two, maybe three or four meetings. The Minister of Finance I think will want to appear as our first witness. I am not sure yet, but I have had discussions with him. However, it is one of the ministers; they have not decided if it should be the Minister of Finance or the

[Translation]

Ils en sont à la fin de l'année scolaire et ils ont des responsabilités quant aux examens etc.; c'est donc une période assez ardue. Je me rappelle qu'au Comité de l'immigration, notre problème était que nous avions fixé une échéance trop rapprochée. Évidemment, tous les membres du Comité ont alors subi des pressions et nous avons dû réorganiser l'échéancier pour reporter les réunions. Je crois qu'il serait plus réaliste d'établir une date plus éloignée, tout en reconnaissant que cela n'a pas pour but de vous permettre de juger de la qualité des intervenants. Je crois que notre jugement portera plutôt sur leur réputation; nous devons tenir compte des organismes qu'ils représentent, et s'il s'agit de particuliers, de leur propre réputation.

**M. Blenkarn:** Oui, mais Peter, plus tôt nous ferons notre publicité pour demander la présentation de mémoires, plus tôt nous pourrions apprendre au grand public que ce comité existe et que nous voulons connaître l'opinion de la population. L'une des meilleures choses que nous puissions faire serait de susciter la rédaction de mémoires par des gens ayant des idées originales; laissons-les rédiger ces mémoires ou les présenter au Comité. Nous les entendrons peut-être, ou peut-être pas; obtenons quand même leurs mémoires pour voir quand même ce qu'ils ont à dire.

**M. Dobell:** Nora doit préparer cette annonce, et je pense que vous devriez prendre une décision quant à la date limite qu'on y inscrira. Dans cette publicité, on devrait d'abord demander que les gens précisent s'ils désirent soumettre un mémoire; deuxièmement, on devrait indiquer la date limite pour la réception de ces mémoires.

**Le président:** Je pense qu'il serait raisonnable de fixer cette date au 15 mai. Cela fait environ cinq semaines. De toute façon, nous aurons besoin de cette période pour organiser des audiences. Nous devons envoyer des invitations et vous nous fournirez une liste. Le Conseil canadien de développement social sera sûrement intéressé.

**M. Dobell:** Certainement.

**Le président:** Le Congrès du travail du Canada, l'Association des manufacturiers canadiens, la Chambre de commerce du Canada, je suis certain que tous ces organismes voudront faire connaître leur opinion. Vous pourriez nous faire un genre de liste.

**M. Blenkarn:** Quand vous dites que le mémoire devra être envoyé avant le 15 mai, cela ne signifie pas qu'on n'acceptera pas les documents envoyés après cette date. En fait, vous précisez que le Comité préférerait recevoir les mémoires au plus tard le 15 mai.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, pensez-vous que nous puissions vraiment organiser plusieurs réunions avant le 15 mai, avec les groupes dont vous avez parlé?

**Le président:** Certainement. D'abord, nous recevrons le gouvernement pendant au moins une, peut-être deux, peut-être même trois ou quatre réunions. Je pense que le ministre des Finances voudra être notre premier témoin. Je ne suis pas certain encore, mais j'en ai discuté avec lui. Toutefois, ce sera un des ministres mais ils ne savent pas encore si ce devrait être



[Texte]

Minister of State for Social Development. I think it will be the Minister of Finance. So we will start off with that.

• 2120

**Mr. Weatherhead:** I just wonder, I understand what Peter Dobell says about giving people enough time to prepare briefs. I think a lot of them probably have their ideas pretty well in writing by now, from other writings and that sort of thing, and if we delay too long, like the 15 May date, would we not have some danger of making work before 15 May, after we get through the ministers and that sort of thing? Perhaps we just have to go on an ad hoc basis to the best we can.

**The Chairman:** Up to 15 May.

**Mr. Weatherhead:** Up to 15 May.

**The Chairman:** But some of them will send their briefs earlier. Some of them have indicated they want to send briefs already.

**Mr. Blenkarn:** Not only that. We want to see the provincial finance ministers or finance departments. If we just saw the ministers here, the provincial ministers, it would keep us going.

**Mr. Weatherhead:** No, I understand all of that, Mr. Chairman. I just wonder, we do not want to cram everything into the three weeks between May 15 and June 5 if we do not have to, that is all.

**The Chairman:** Okay, the motion would have to be that the clerk be authorized to place ads in newspapers across Canada requesting briefs to be submitted, if possible, by May 15, 1981. Is that okay?

**Mr. Dobell:** May I suggest in the ad that people should indicate if they intend to submit briefs at an earlier date?

**The Chairman:** Yes, okay. Do you have that? To write us or send a telegram. Should we go to weeklies or just dailies? What is your view? I suppose the number of weeklies in the country would double . . .

**Mr. Blenkarn:** How do you limit the weeklies, that is the next problem, unless you go by weekly size. For example, in my city, I have not got any dailies; I have only two weekly newspapers. Maybe I should be an exemption because Mississauga does not have a daily newspaper.

**The Chairman:** I do not either. I have three weeklies.

**Mr. Blenkarn:** You run into crazy numbers, do you not?

**The Chairman:** So, we will have to stick to dailies?

**Mr. Herbert:** Sure, if they are national.

**The Chairman:** Okay, the motion has been read. Who is the mover? Mr. Loiselle.

**Mr. Herbert:** Just one point. I still question whether you should put in the advertisement "if possible". I know you are

[Traduction]

le ministre des Finances ou le ministre d'État au développement social. Je crois que ce sera le ministre des Finances. Nous commencerons donc avec cela.

**M. Weatherhead:** Peter Dobell a dit qu'il fallait donner assez de temps pour que les témoins aient le temps de préparer leurs mémoires. Je crois que nombre d'entre eux doivent avoir déjà couché leurs idées par écrit dand d'autres documents et, si nous retardons trop, jusqu'au 15 mai par exemple, nous n'aurons plus rien à faire après avoir entendu les ministres. Il vaudrait peut-être mieux voir comment les choses se présentent et faire pour le mieux.

**Le président:** Jusqu'au 15 mai.

**M. Weatherhead:** Oui.

**Le président:** Certains d'entre eux nous enverront leurs mémoires plus tôt. Il y en a qui nous ont dit qu'ils avaient déjà l'intention d'envoyer leurs mémoires.

**M. Blenkarn:** Ce n'est pas tout. Nous voulons également entendre les ministres provinciaux des finances ou des représentants des ministères des finances. Nous pourrions continuer à travailler si nous entendions les ministres provinciaux.

**M. Weatherhead:** Non, je comprends tout cela. Mais je ne veux pas qu'on essaie de tout insérer dans les trois semaines qui vont du 15 mai au 5 juin, si ce n'est pas nécessaire.

**Le président:** La motion devrait se lire comme suit: que le greffier soit autorisé à faire paraître des annonces dans les journaux du Canada pour inviter la population à soumettre des mémoires d'ici le 15 mai 1981, si possible. Êtes-vous d'accord?

**M. Dobell:** Il faudrait dire dans l'annonce que ceux qui ont l'intention d'envoyer des mémoires plus tôt, devraient l'indiquer.

**Le président:** Oui, d'accord. L'avez-vous pris en note? Il faudrait qu'ils nous écrivent ou nous envoient un télégramme. Allons-nous nous limiter aux quotidiens ou en faire paraître également dans les hebdomadaires? Qu'en pensez-vous? Si l'on en fait paraître dans les hebdomadaires, je crois que cela doublerait . . .

**M. Blenkarn:** Il n'y aurait plus de limites, à moins de tenir compte de l'importance des hebdomadaires. Dans ma ville par exemple, il n'y a pas de quotidien, nous n'avons que deux hebdomadaires. Il devrait peut-être y avoir une exception pour Mississauga.

**Le président:** Il n'y en a pas chez-moi non plus. Nous avons trois hebdomadaires.

**M. Blenkarn:** Cela nous fera un chiffre effarant, n'est-ce pas?

**Le président:** Il faudra donc s'en tenir aux quotidiens?

**M. Herbert:** Oui, si ce sont des quotidiens d'envergure nationale.

**Le président:** D'accord, la motion a été lue. Qui la propose? Monsieur Loiselle.

**M. Herbert:** J'ai une observation à faire. Je me demande toujours s'il faudrait inclure l'expression «si possible» dans

[Text]

going to accept after the date, but if you put that in, you do not really set a limit, do you?

**The Chairman:** Well, requesting dates to be submitted . . .

**Mr. Blenkarn:** . . . by May 15.

**The Chairman:** We do not have to put, "if possible". Do you agree, Mr. Herbert? Bernard Loiselle? Okay.

Now with regard to the provincial governments, I would suggest to you I should write to every premier on your behalf, send them a copy of the order of reference and indicate we intend to travel—we have not made any specific plans yet—that we would like to make ourselves available to them, get them and their ministers out to appear before us, and if they wish not to appear publicly, that we would seek to see them . . . probably to have the premier designate the relevant ministers, and that when we are in that capital, we would like to meet with them privately. If they want to appear before us, they would have priority when we are in the capital. Is that agreed?

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, would you consider adding "or officials"?

**The Chairman:** Oh yes.

**Mr. Thacker:** I can see some of them saying . . .

**The Chairman:** That the premier designate the ministers to us and that we would like to make ourselves available to their officials, to their ministers in public hearings, or, if not in public, because we recognize they will be negotiating with the federal government and they may not want to appear in public, we would like to meet with them in private.

**An hon. Member:** Good point if we can agree.

**The Chairman:** I can do that on your behalf? So, Mr. Clerk, will you see me tomorrow about that?

Now, do you want to make the decision now that we should travel? We have the authority to do so. We have discussed travelling, but we have not made the decision that we would travel.

• 2125

**Mr. Herbert:** Surely we cannot say, if anyone wants to see us, that we will not travel. We have to be flexible enough to be able to travel.

**The Chairman:** Well, we can decide to visit every capital and meet with the provincial officials, at least.

**Mr. Herbert:** Provided the provincial officials from the respective capitals want to see us. We will not get a very good reception in Quebec, I am sure.

**The Chairman:** I am told they met with the handicapped task force and the alternate energy task force in private.

**Mr. Herbert:** Before they called the election?

[Translation]

cette annonce. Je sais qu'on acceptera les mémoires après la date fixée, mais si vous le mentionnez dans l'annonce, il n'y a pas vraiment de limite, n'est-ce pas?

**Le président:** Il faudrait demander qu'ils soient soumis . . .

**M. Blenkarn:** . . . avant le 15 mai.

**Le président:** Il n'est pas nécessaire d'inclure «si possible». Êtes-vous d'accord, monsieur Herbert? Bernard Loiselle? D'accord.

Pour ce qui est des gouvernements provinciaux, je vous propose d'écrire à chaque premier ministre en votre nom et de leur envoyer une copie de notre ordre de renvoi. Nous leur mentionnerons notre intention de voyager dans leur province . . . même si nous n'avons pas encore de projets précis à cet égard . . . et que nous voulons nous mettre à leur disposition, ainsi que les inviter à comparaître devant nous. S'ils ne veulent pas comparaître publiquement, nous pourrions aller les voir et le premier ministre pourrait désigner les ministres appropriés que nous pourrions rencontrer en privé lorsque nous serons dans la capitale en question. S'ils veulent comparaître devant nous, ils auraient la priorité au moment des audiences dans cette capitale. Êtes-vous d'accord?

**M. Thacker:** Monsieur le président, est-ce que vous pourriez ajouter «ou fonctionnaires»?

**Le président:** Oui.

**M. Thacker:** Je suis certain que certains d'entre eux vont dire . . .

**Le président:** Que le premier ministre désigne les ministres que nous pourrions rencontrer, et que nous nous mettons à la disposition de leurs fonctionnaires et de leurs ministres, en public ou non, parce que nous reconnaissons le fait qu'ils seront en train de négocier avec le gouvernement fédéral et qu'ils ne voudront peut-être pas comparaître en public.

**Une voix:** C'est très bien, si nous sommes d'accord.

**Le président:** Je peux donc le faire en votre nom? Monsieur le greffier, pourriez-vous venir me voir demain à ce sujet?

Voulez-vous maintenant prendre une décision au sujet des voyages, nous sommes autorisés à en faire. Nous en avons discuté, mais nous n'avons pas encore pris de décision à ce sujet.

**M. Herbert:** Si quelqu'un veut nous voir, nous ne pouvons pas dire que nous ne voyagerons pas. Nous devons être assez souples pour pouvoir voyager.

**Le président:** Nous pouvons décider de visiter toutes les capitales et de rencontrer au moins les fonctionnaires provinciaux.

**M. Herbert:** Pourvu qu'ils veuillent bien nous voir. Je suis certain que nous ne serons pas très bien accueillis au Québec.

**Le président:** On m'a dit qu'ils avaient rencontré le groupe de travail sur les handicapés et celui des énergies de remplacement, mais en privé.

**M. Herbert:** Avant d'annoncer les élections?



[Texte]

**The Chairman:** Yes. I heard there were private meetings. Does anybody here know?

**Mr. Herbert:** I am just suggesting that until April 13 he is going to be kind of busy.

**Mr. Blenkarn:** I think we would want to see them. Certainly there are officials in all of the provinces . . .

**The Chairman:** It will be after April 13, Mr. Herbert.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I would think we would have to travel: it is a federal-provincial matter, and I would think we have to make ourselves available to each provincial capital.

**The Chairman:** Could we have a motion along those lines?

**Mr. Thacker:** I move that the Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements, as required, travel to every capital in Canada to hear evidence.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Do you authorize me and the clerk to start looking at a possible plan of travel and report back to you when we have worked something out? We will have somebody in the travel services of the Committees Branch look at airline schedules and whatever and see how we could do this more efficiently.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** In general, my idea, as I said earlier, is that—unless it is away out west or away out in Newfoundland—we try to travel early in the week to be back here, if possible, by Wednesday and, if not, by Thursday. Do you agree with that?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** And could we start breakfast meetings at 8.30 a.m., Mr. Blenkarn?

**Mr. Blenkarn:** We can, as long as you provide breakfast. It would be part of the committee expense.

**The Chairman:** We would like to be invited by the premiers for breakfast: we would save on our per diem.

Is there anything else, Madam Clerk, that we need to decide here today?

**The Clerk:** No, I think you have done beautifully.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, the Standing Committee on Finance sitting in the last few weeks has had some very interesting evidence presented to it by witnesses. I am wondering if it would be appropriate for our researchers to quickly peruse that evidence with a view to making copies of the appropriate documents that might be interesting to this committee, within our context, and to provide that to us as quickly as possible.

**The Chairman:** Yes, I think that is a good idea. Is it possible for your service, Mr. Guertin, to provide us with that?

**Mr. Guertin:** Yes.

**The Chairman:** Okay. Now, we have quite a bit of reading material provided to us by the library and the clerk will

[Traduction]

**Le président:** Oui. J'ai entendu dire qu'il s'agissait de réunions privées. Est-ce qu'il y a quelqu'un ici qui le sait?

**M. Herbert:** Je voulais simplement dire qu'ils seront très occupés d'ici le 13 avril.

**M. Blenkarn:** Mais nous voulons les rencontrer quand même. Il y a certainement des fonctionnaires dans toutes les provinces . . .

**Le président:** Ce serait après le 13 avril, monsieur Herbert.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, nous devrions voyager parce qu'il s'agit d'une question fédérale-provinciale et qu'il faut que nous visitions toutes les capitales provinciales.

**Le président:** Est-ce que quelqu'un voudrait proposer une motion en ce sens?

**M. Thacker:** Je propose que le comité spécial des Accords fiscaux fédéraux-provinciaux se rende dans toutes les capitales du Canada pour entendre des témoignages.

La motion est adoptée.

**Le président:** M'autorisez-vous à étudier avec le greffier un itinéraire provisoire et à vous en faire rapport? Le service des déplacements de la direction des comités pourra étudier les horaires des compagnies aériennes et voir quel itinéraire serait le plus efficace.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous essaierons de voyager au début de la semaine pour revenir, si possible, pour le mercredi ou le jeudi à moins que nous n'allions tout à fait dans l'Ouest ou à Terre-Neuve. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Nous pourrions avoir des réunions au petit déjeuner vers 8 h 30, monsieur Blenkarn?

**M. Blenkarn:** Oui, si vous fournissez le petit déjeuner. On pourrait l'inclure dans les frais du comité.

**Le président:** Nous aimerions être invités par les premiers ministres au petit déjeuner, cela nous permettrait d'économiser sur notre per diem.

Y a-t-il autre chose, madame le greffier?

**Le greffier:** Non, vous vous en êtes fort bien tiré.

**M. Thacker:** Monsieur le président, le comité permanent des Finances a entendu des témoignages fort intéressants ces dernières semaines. Est-ce que nos chercheurs pourraient revoir rapidement ces témoignages et photocopier les passages qui pourraient être intéressants pour le comité, afin de nous les remettre le plus rapidement possible?

**Le président:** Oui, c'est une bonne idée. Est-ce que votre service pourra le faire, monsieur Guertin?

**M. Guertin:** Oui.

**Le président:** D'accord. La Bibliothèque nous a remis beaucoup de documents à lire et le greffier complètera le dossier

[Text]

complete the file of material that the Department of Finance has started sending to us—they are going to send some more—before the briefing next Tuesday. Is there any other material that you would like to have?

**Mr. Herbert:** Mr. Chairman, I have indicated that I, personally, would like to get a tremendous amount of financial material. If this is not going to be provided, I would like to know, because I would then have to go after it in my files.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Herbert, I did get your letter and I should have mentioned it.

**Mr. Herbert:** I believe we have to start off with a pretty good data base and someone should be putting that material together if we are going to have the same material in everyone's hands. I believe we should have the same material. A lot of it I have already; but, if I pull it out of my files, it is not necessarily up to date, nor is it necessarily accurate, and I would prefer it to come from a central source, if possible.

**Mr. Blenkarn:** Could you make a read through of Hal's letter?

**The Chairman:** Hal has suggested a list of material. Number one: an amount by program by province for the last 10 years, including per capita figures; I think the officials in Finance will be able to give us that at the briefing, so that one will be dealt with there.

Number two: adjustments showing year of payment and basis for assessment; I think they will be able to give us that also. Three, federal budgets showing the transfers by total amount and percentage per program. We had that with the last spending estimates. Don Johnston had quite an extensive press release with tables on February 25. That is in the package that Mrs. Lever is sending you.

• 2130

**Mr. Herbert:** For this year and last year?

**The Chairman:** It is therefore, I think, the next fiscal year.

**Mr. Herbert:** But the point is, that those figures are obviously easily available for the previous years.

**The Chairman:** Yes. Four, provincial budgets showing amounts received by program as percentage of (a) the provincial budget, and (b) the program budget. That one we do not have yet.

**Mr. Herbert:** We have got the Ontario budget today, and most of us, at least I have . . .

**The Chairman:** That is not the whole budget, that is just the paper on equalization.

**Mr. Blenkarn:** That is an appendix to the Ontario budget.

**The Chairman:** That is only a special study of the fiscal program and equalization.

**Mr. Herbert:** In my office I have the correct budget showing the \$4.2 billion transfer for next year, which they estimate. I have not compared it with the amount that we estimate.

[Translation]

que le ministère des Finances a commencé à nous envoyer. Il va nous envoyer d'autres documents avant la séance d'information mardi prochain. Y a-t-il d'autres documents que vous aimeriez avoir?

**M. Herbert:** Monsieur le président, je vous ai déjà dit que j'aimerais obtenir beaucoup de documents financiers. Si l'on n'a pas l'intention de me les fournir, j'aimerais bien le savoir, parce que je devrai faire des recherches dans mes propres dossiers.

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Herbert, j'ai reçu votre lettre et j'aurais dû en parler.

**M. Herbert:** Je crois qu'il nous faut avoir une bonne base et il faudrait que quelqu'un réunisse ces documents pour que nous ayons tous les mêmes. Je crois que nous devrions tous avoir les mêmes documents. J'en ai déjà beaucoup, mais ceux que je sors de mes dossiers ne sont pas nécessairement à jour ou très précis et je préférerais que cela vienne d'une source centrale, si possible.

**M. Blenkarn:** Pourriez-vous nous lire la lettre de Hal?

**Le président:** Hal nous demandait toute une liste de renseignements. Premièrement: un montant par programme et par province pour les dix dernières années, y compris les chiffres par habitant. Je pense que les fonctionnaires des finances pourront nous donner ces chiffres lors de la séance d'information.

Deuxièmement, les rajustements avec l'année du paiement et la base sur laquelle l'évaluation est fondée. Je pense que les fonctionnaires des finances pourront également nous donner ces renseignements. Trois, les budgets fédéraux montrant les transferts par montants globaux et par pourcentage pour chaque programme. C'est ce que nous avons eu pour les dernières prévisions budgétaires. Don Johnston a publié un impressionnant communiqué de presse contenant toute une série de tableaux le 25 février. C'est ce que M<sup>me</sup> Lever va vous envoyer.

**M. Herbert:** Pour cette année-ci et l'année dernière?

**Le président:** Je pense que c'est pour le prochain exercice.

**M. Herbert:** Mais il est facile d'obtenir les chiffres pour les années précédentes.

**Le président:** Oui. Quatrièmement, les budgets provinciaux montrant les montants reçus par programme en tant que pourcentage du (a) budget provincial et (b) budget du programme. Nous n'avons pas encore cela.

**M. Herbert:** Aujourd'hui, nous avons eu le budget de l'Ontario et, pour la plupart d'entre nous . . .

**Le président:** Il ne s'agit pas de l'ensemble du budget, il s'agit d'un document sur la péréquation.

**M. Blenkarn:** C'est une annexe au budget de l'Ontario.

**Le président:** Il ne s'agit que d'une étude spéciale sur le régime fiscal et sur la péréquation.

**M. Herbert:** Dans mon bureau, j'ai le bon budget qui indique un transfert de 4.2 milliards de dollars pour l'année



[Texte]

**The Chairman:** I would think with that one also, it would be a good idea to wait until we meet with finance department officials next week.

**Mr. Herbert:** All right.

**The Chairman:** Five, amounts collected as provincial taxes and their percentage relationship to federal taxes for each year. That one—I do not think finance would have that here; we would have to have a particular study of that, I suppose.

Six, a listing of the variables in the consideration of the figures in item No. 5.

**Mr. Herbert:** Of course the base is not the same in every province.

**The Chairman:** Seven, a listing of federal fiscal transfer payments that fall outside the scope of the study including payments from Crown corporations.

**Mr. Herbert:** For example, Don has mentioned tonight, DREE. I will also bring up, as an example only, the Canada Mortgage and Housing Corporation. They are programmed to help municipalities, which is a direct transfer to provincial treasuries.

**The Chairman:** But if it is outside the scope of our study . . .

**Mr. Blenkarn:** It really is not, though, is it?

**Mr. Herbert:** Mr. Blenkarn brought up a point, and I agree with him. I feel that we cannot consider a program that is within our terms of reference unless we see the total picture. That is my opinion. In other words . . .

**The Chairman:** The way I read our mandate, I do not think it includes all fiscal transfers. It includes the Canada Assistance Plan, it includes the tax agreements.

**Mr. Blenkarn:** Right.

**The Chairman:** It includes the fiscal equalization, the tax collection agreements, the Canada Assistance Plan; the established programs financing, that is three—medicare, hospitalization and postsecondary education. That is it.

**Mr. Herbert:** I do not disagree, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I see your point.

**Mr. Herbert:** But by relating what is within our terms of reference to the balance of the budgets, it will be very important to see within the balance of the budget how much of it is also transfer of payments. That is in my opinion, of course.

**The Chairman:** Through general development agreements of DREE?

**Mr. Herbert:** DREE, CMHC, and so on.

**Mr. Blenkarn:** DREE, CMHC, National Harbours Board, in some cases. There is a hell of a lot of money that is transferred on shared-cost programs.

[Traduction]

prochaine; c'est ce que l'on prévoit. Je n'ai pas fait la comparaison avec nos prévisions.

**Le président:** A ce propos, je pense qu'il serait donc bon d'attendre la réunion de la semaine prochaine avec les fonctionnaires du ministère des Finances.

**M. Herbert:** Très bien.

**Le président:** Cinquièmement, les sommes collectées en tant que taxes provinciales et leur rapport, en pourcentage, avec les taxes fédérales et ce, par année. Je ne pense pas que les représentants du ministère des Finances aient cela ici; je suppose qu'il faudrait faire une étude.

Sixièmement, une liste des variables entrant en ligne de compte en ce qui concerne les chiffres du point numéro 5.

**M. Herbert:** Bien sûr, l'assiette n'est pas la même pour toutes les provinces.

**Le président:** Septièmement, une liste des transferts fiscaux fédéraux qui n'entrent pas dans le champ de l'étude y compris les versements effectués par les sociétés de la Couronne.

**M. Herbert:** Ce soir, par exemple, on a parlé du MEER. Je donnerai aussi comme seul exemple la Société canadienne d'hypothèques et de logement; elle a prévu d'aider les municipalités, ce qui constitue un transfert direct vers les trésors provinciaux.

**Le président:** Mais cela est à l'extérieur du champ de notre étude . . .

**M. Blenkarn:** En fait, non, ne croyez-vous pas?

**M. Herbert:** Je suis d'accord avec M. Blenkarn. Pour étudier un programme qui entre dans le cadre de notre mandat il nous faut avoir une image globale de la situation. C'est là mon avis. Autrement dit . . .

**Le président:** Je n'ai pas l'impression que notre mandat recouvre les transferts fiscaux. Il couvre le Régime d'assistance publique du Canada et les ententes fiscales.

**M. Blenkarn:** Exact.

**Le président:** Il couvre aussi les paiements de péréquation, les ententes sur le recouvrement de l'impôt, le Régime d'assistance publique du Canada; et le financement des programmes établis, qui sont au nombre de trois: l'assurance-maladie, les programmes d'hospitalisation et ce qui concerne l'enseignement post-secondaire. C'est tout.

**M. Herbert:** Monsieur le président, je ne suis pas en désaccord avec vous.

**Le président:** Je vois où vous voulez en venir.

**M. Herbert:** Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne notre mandat, j'estime qu'il sera très important de savoir quelle est la part des paiements de transferts dans le reste du budget. Bien sûr, c'est là mon avis.

**Le président:** Par le biais des ententes générales de développement du MEER?

**M. Herbert:** Du MEER, de la SCHL et ainsi de suite.

**M. Blenkarn:** Du MEER, de la SCHL, du Conseil des ports nationaux, dans certains cas. Il y a des montants énormes qui sont transférés au titre de programme à coûts partagés.

*[Text]*

**The Chairman:** I think the Department of Finance will be able to give us that and again, I think the spending estimates of February 25 are pretty detailed.

Eight, departmental administrative costs in connection with the programs, with particular reference to tax collections costs. I think we can get that very easily.

**Mr. Herbert:** Excuse me, Mr. Chairman, particularly their tax collection costs, because that will be a big issue when we discuss the correct setup.

**The Chairman:** The what?

**Mr. Herbert:** When we discuss Quebec, obviously the tax collection cost is going to be an item for discussion with the Province of Quebec.

**The Chairman:** Yes. Now, nine, a resumé of important differences in the structure and administration of the various programs in the provinces.

**Mr. Herbert:** Excuse me, Mr. Chairman. Once again, I am thinking of Mr. Blaikie who is not here today. He obviously is going to be particularly interested in that item.

**The Chairman:** You are referring to medicare and user fees.

**Mr. Herbert:** Exactly.

**The Chairman:** Ten, research papers on previous changes to the legislation and suggested changes by ministries and groups concerned. In the papers that Mrs. Lever is sending you there is an extensive description of the last agreement.

**Mr. Herbert:** Does that include the comparison of the previous method of calculating transfers on medicare and the present method of calculating transfers?

**The Chairman:** Yes, I read it last night and it does explain the difference. It used to be that the provinces would submit an account here and now they do not have to submit an account.

• 2135

**Mr. Herbert:** I understand. But it goes into those figures and it shows the comparison.

**The Chairman:** It does not go into figures; it just explains that that is the way it used to be done.

In 1977, when the new agreement came into force, to get the agreement of the provinces to control the growth in spending and as an incentive to cut costs, the federal government agreed that the provinces would be free to administer the programs as they wish. That was the program.

**Mr. Herbert:** I suggest, Mr. Chairman—and we are not going to get into debate tonight—that even the minister who was responsible for that change would certainly oppose such a change today.

**The Chairman:** Well, I am not questioning the merits of the system or the demerits of the system; I am just saying that

*[Translation]*

**Le président:** Je pense que le ministère des Finances pourra nous donner tous ces renseignements et les prévisions de dépenses du 25 février sont très détaillées.

Huitièmement, les frais administratifs des ministères au titre des programmes et notamment le coût du recouvrement d'impôt. Je pense que ces renseignements seront très faciles à obtenir.

**M. Herbert:** Monsieur le président, je vous prie de m'excuser. Je pense que le coût du recouvrement de l'impôt constituera un problème très important quand nous étudierons avec eux les mécanismes appropriés à établir.

**Le président:** Que voulez-vous dire?

**M. Herbert:** Il est certain que les coûts de recouvrement de l'impôt constitueront un point important des discussions avec le Québec.

**Le président:** Oui. Maintenant, neuvièmement, un résumé des différences importantes au niveau de la structure et de l'administration des divers programmes dans les provinces.

**M. Herbert:** Monsieur le président, je vous prie de m'excuser. A nouveau je pense à M. Blaikie qui n'est pas parmi nous aujourd'hui. Il est certain qu'il s'intéresserait beaucoup à ce point.

**Le président:** Vous voulez parler de l'assurance-maladie et de la tarification.

**M. Herbert:** Exactement.

**Le président:** Dixièmement, les documents de recherche sur les modifications apportées précédemment à la loi et les changements proposés par les ministères et les groupes concernés. Vous trouverez dans les documents que M<sup>me</sup> Lever va vous envoyer une description complète de la dernière entente.

**M. Herbert:** Est-ce qu'il y a aussi une comparaison entre la méthode précédente et la méthode actuelle de calculs des transferts au titre de l'assurance-maladie?

**Le président:** Oui, j'ai lu ce document hier soir et la différence y est expliquée. Auparavant, les provinces remettaient un compte, ce qu'elles n'ont plus à faire maintenant.

**M. Herbert:** Je comprends. Mais il y a des détails sur tous ces chiffres et on y fait la comparaison.

**Le président:** Il n'y a pas de détails sur les chiffres; on y explique simplement la méthode qui était utilisée auparavant.

En 1977, quand la nouvelle entente est entrée en vigueur, le gouvernement fédéral a accepté de laisser les provinces gérer elles-mêmes les programmes pour les inciter à limiter la croissance de leurs dépenses et à réduire leurs coûts. Tel était le programme.

**M. Herbert:** Monsieur le président, je n'ai pas l'intention que nous nous lancions dans un débat sur ce sujet ce soir, mais laissez-moi vous dire que même le ministre responsable de ce changement s'y opposerait aujourd'hui.

**Le président:** Je ne cherche pas à déterminer quels sont les avantages ou les inconvénients du système; tout ce que je dis,



[Texte]

those papers refer to the way it used to be accounted for and that it is not accounted for that way now.

The reason that it was changed, that paper says, is that the federal government was very concerned that before 1976 there was an unlimited indexation, that the provinces could submit an account here and the federal government had to pay 50 per cent—in some cases, of the national average cost and, in some cases, of the real cost. It was automatic, no questions asked. In exchange for that, we now have a controlled growth indexed to the GNP, amongst other things.

**Mr. Herbert:** Where we pay a much bigger percentage than we did before.

**The Chairman:** In some cases, yes; in some cases, a higher percentage but a controlled growth.

**Mr. Herbert:** Okay.

**The Chairman:** Versus the system before, where there was no check at all. The federal government had to pay 50 per cent of whatever came.

**Mr. Blenkarn:** That is the trouble. That is the same thing with the Canada Assistance Plan: the federal government pays 50 per cent of whatever a province wants to do . . .

**The Chairman:** Exactly.

**Mr. Blenkarn:** . . . so you can wind up with a guaranteed annual income in any province and we would be stuck for half the cost of it.

**The Chairman:** Okay. Anything else?

**Mr. Dobell:** Could I suggest that you send Mr. Herbert's letter to Mr. Veilleux so that he could incorporate as much of that material as possible.

**The Chairman:** Will the Clerk send that to Mr. Veilleux? Mr. Veilleux, by the way, is an ADM in Finance. His title is Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations. He has written me a letter offering all the assistance that we need in briefings and whatever, and I take it now that the Clerk will be in touch with him to organize the briefings.

In the briefings, I guess we will have to decide if we want only Finance there to start with or if we want Finance and the Department of Social Development. I guess we will have both to start off will we?

**Mr. Blenkarn:** Well, why do we not have just Finance, and then Social Development? I do not know whether the Treasury Board people might not be important, too.

**Mr. Dobell:** Regarding their briefings, they did one for the Senate Committee on National Finance, and it is with slides. But they should not have anyone else: what they are responsible for is so large that you will not possibly cover it exhaus-

[Traduction]

c'est que ces documents décrivent la méthode précédente et la méthode actuelle.

Le document précise en outre que s'il y a eu changement c'est que, avant 1976, le gouvernement fédéral craignait que l'on en arrive à une indexation illimitée, et il craignait d'être contraint à verser 50 p. 100 du coût moyen, pour l'ensemble du pays, et dans certains cas, du coût réel. C'était automatique, il n'y avait pas de questions à poser. En échange de cela, nous contrôlons maintenant la croissance, laquelle est indexée au PNB, entre autres choses.

**M. Herbert:** Le pourcentage que nous versons maintenant est bien supérieur au précédent.

**Le président:** Dans certains cas, oui; dans certains cas, il y a effectivement un pourcentage plus élevé, mais on a mis un frein à la croissance.

**M. Herbert:** Très bien.

**Le président:** Ce qui est différent du système antérieur où il n'y avait aucune limite. Le gouvernement fédéral devait verser 50 p. 100 des coûts, quels qu'ils aient été.

**M. Blenkarn:** C'est là le problème. Il en va de même en ce qui concerne le Régime d'assistance publique du Canada: le gouvernement fédéral verse 50 p. 100 des coûts qu'une province souhaite engager, quels qu'ils soient.

**Le président:** C'est exact.

**M. Blenkarn:** Ainsi, une province pourrait décider d'un certain niveau de revenu annuel garanti et nous serions contraints d'en payer la moitié.

**Le président:** Très bien. Y a-t-il d'autres questions à soulever?

**M. Dobell:** Laissez-moi vous proposer d'envoyer la lettre de M. Herbert à M. Veilleux de façon à ce qu'il puisse inclure autant de documents que possible.

**Le président:** Je demanderai donc à notre greffier de bien vouloir envoyer cette lettre à M. Veilleux. A propos, M. Veilleux est SMA au ministère des Finances. Il est sous-ministre adjoint à la Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale. Il m'a écrit m'offrant toute l'aide dont nous pouvons avoir besoin dans le cadre de réunions d'information et ainsi de suite. Je pense donc que le greffier va maintenant se mettre en contact avec lui afin d'organiser une réunion d'information.

A cette occasion, il nous faudra décider si nous voulons commencer seulement avec le ministère des Finances ou avec le ministère des Finances et le département d'État au développement social. Je pense que nous commencerons avec les deux, n'est-ce pas?

**M. Blenkarn:** Pourquoi ne pas commencer d'abord par le ministère des Finances et ensuite nous recevrons les représentants du département d'État au développement social? Et je suppose que les représentants du Conseil du Trésor ont également leur importance.

**M. Dobell:** Une réunion d'information a été organisée à l'intention du comité sénatorial sur les finances nationales et, à cette occasion, on a projeté des diapositives. Cependant, je ne pense pas qu'il faille inviter qui que ce soit d'autre: leur

[Text]

tively even in two sessions. They do not need anyone else there at that time.

**The Chairman:** Do they have slides?

**Mr. Dobell:** Finance have it all. They have it all.

**The Chairman:** Would you leave it to me, Don, to discuss with Mr. Veilleux how he thinks it should be, and, in consultation with Peter, maybe we will decide who should be there the first day.

**Mr. Blenkarn:** Yes.

**The Chairman:** Okay. Anything else? Thank you very much.

**Mr. Loiselle:** You will check how good your connections are with the provincial governments after some breakfasts.

**Mr. Blenkarn:** We will see what we can do. We will see if we can get Bill to pay for breakfast.

**The Chairman:** The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

domaine de responsabilité est si vaste qu'il vous sera même difficile de l'analyser de façon approfondie en deux séances. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'inviter qui que ce soit d'autre à cette occasion.

**Le président:** Il y a un diaporama?

**M. Dobell:** Les gens des Finances ont tout organisé.

**Le président:** Je me mettrai en contact avec M. Veilleux pour décider de la marche à suivre et, avec Peter, nous prendrons une décision à propos des personnes à inviter pour le premier jour.

**M. Blenkarn:** Oui.

**Le président:** Très bien. Y a-t-il autre chose? Je vous remercie beaucoup.

**M. Loiselle:** Le nombre de petits déjeuners obtenus vous montrera la solidité de vos liens avec les gouvernements provinciaux.

**M. Blenkarn:** Nous verrons ce que nous pourrons faire. Nous verrons si Bill est prêt à nous offrir le petit déjeuner.

**Le président:** La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, March 31, 1981  
Thursday, April 2, 1981  
Tuesday, April 14, 1981  
Thursday, April 23, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule N° 2

Le mardi 31 mars 1981  
Le jeudi 2 avril 1981  
Le mardi 14 avril 1981  
Le jeudi 23 avril 1981

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial sur*

# The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

# Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

RESPECTING:

*Federal-Provincial Fiscal Arrangements and  
Established Programs Financing Act, 1977, fiscal  
equalization, tax collection agreements and the  
Canada Assistance Plan*

CONCERNANT:

*La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le  
gouvernement fédéral et les provinces et sur le  
financement des programmes établis, la  
péréquation des accords de perception fiscale et le  
Régime d'assistance publique du Canada*

APPEARING:

The Honourable Allan J. MacEachen,  
Deputy Prime Minister,  
Minister of Finance

COMPARAÎT:

L'honorable Allan J. MacEachen,  
Vice premier ministre et  
Ministre des Finances

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the  
Thirty-second Parliament, 1980-81

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981



SPECIAL COMMITTEE ON THE  
FEDERAL-PROVINCIAL  
FISCAL ARRANGEMENTS

*Chairman:* Mr. Herb Breau

*Vice-Chairman:* Mr. Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie  
Herbert

Loiselle

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX  
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

*Président:* M. Herb Breau

*Vice-président:* M. Don Blenkarn

Messieurs

Thacker

Weatherhead

(Quorum 4)

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 31, 1981

(2)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 8:30 o'clock a.m., this day, at the Department of Finance, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members presents:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Peter Dobell, Director; Ronald LeBlanc, William Delaney, David Humphreys and Yolanda Banks. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

*Also present: Members' research staff:* Miriam Vanderhoff, Marinus Zyta, David Robin, John Packowski, Karen Stotsky, Michael Hatfield and Ian Shugart.

*Witnesses: From the Department of Finance:* Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch; J. H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch; Claude Lemelin, Director, Federal-Provincial Relations Division; D. H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division and André Juneau, Officer, Federal-Provincial Relations Division.

The witnesses made presentations related to the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and the Fiscal Equalization Program, and answered questions.

At 1:00 o'clock p.m., the Vice-Chairman took the Chair.

At 1:30 o'clock p.m., the meeting adjourned to Thursday, April 2, 1981 at 8:30 o'clock a.m.

THURSDAY, APRIL 2, 1981

(3)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 8:30 o'clock a.m., this day, at the Department of Finance, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Peter Dobell, Director; Ronald LeBlanc, William Haney, David Humphreys and Yolanda Banks. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

*Also present: Members' research staff:* Miriam Vanderhoff, Marinus Zyta, David Robin, John Packowski, Karen Stotsky, Michael Hatfield, Ian Shugart, David Husband and Rene Schultz.

*Witnesses: From the Department of Finance:* Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch; J. H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch; Claude Lemelin, Director, Federal-Provincial Relations Division; D. H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 31 MARS 1981

(2)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 8 h 30 au ministère des Finances, sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* Peter Dobell, directeur; Ronald LeBlanc, William Delaney, David Humphreys et Yolanda Banks. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

*Aussi présents: Membres du personnel de recherche:* Miriam Vanderhoff, Marinus Zyta, David Robin, John Packowski, Karen Stotsky, Michael Hatfield et Ian Shugart.

*Témoins: Du ministère des Finances:* Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale; J. H. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale; Claude Lemelin, directeur, Division des relations fédérales-provinciales; D. H. Clark, directeur adjoint, Division des relations fédérales-provinciales et André Juneau, agent, Division des relations fédérales-provinciales.

Les témoins font des déclarations au sujet des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et le programme de péréquation et répondent aux questions.

A 13 heures, le vice-président prend place au fauteuil.

A 13 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 2 avril 1981, à 8 h 30.

LE JEUDI 2 AVRIL 1981

(3)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 8 h 30 au ministère des Finances, sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* Peter Dobell, directeur; Ronald LeBlanc, William Haney, David Humphreys et Yolanda Banks. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

*Aussi présents: Des membres du personnel de recherche:* Miriam Vanderhoff, Marinus Zyta, David Robin, John Packowski, Karen Stotsky, Michael Hatfield, Ian Shugart, David Husband et Rene Schultz.

*Témoins: Du ministère des Finances:* Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale; J. H. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale; Claude Lemelin, directeur, Division des relations fédérales-provinciales; D. H. Clark, directeur adjoint, Division des



Division; André Juneau, Officer, Federal-Provincial Relations Division; A. K. Thomson, Senior Economist EPF and Shared-Cost Programs; R. A. McLarty, Chief, Fiscal and Economic Harmonization and F. W. Gregg, Chief, Income Tax Harmonization.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witnesses made presentations and answered questions.

At 1:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, APRIL 14, 1981

(4)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 9:45 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

*Other Member present:* Mr. Paul-André Massé, M.P.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Peter Dobell, Director; William Haney, Michael Mendleson, David Humphreys and Yolanda Banks. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

*Witnesses: From the Department of National Health and Welfare:* Mr. Brian J. Iverson, Assistant Deputy Minister, Social Service Programs Branch; Dr. Maureen M. Law, Assistant Deputy Minister, Health Services and Promotion Branch. *From the Department of the Secretary of State:* Mr. G. T. Rayner, Senior Assistant Under-Secretary of State; Mr. R. A. Gordon, Director General, Education Support Program and Mr. M. Spalding, Director, Program Co-ordination.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Chairman presented the First Report of the Sub-Committee on Agenda and Procedure as follows:

Your Sub-Committee met on Monday, April 13, 1981, and agreed to recommend the following:

1. That Honourable Allan Joseph MacEachen, Deputy Prime Minister and Minister of Finance, be invited to appear at a public meeting on Thursday, April 23, 1981, at 9:30 a.m.

2. That the following national organizations be invited to send representatives to appear as witnesses at meetings scheduled in Ottawa on Monday, April 27 at 9:30 a.m., 11:00 a.m., 2:00 p.m. and 3:30 p.m. and Tuesday, April 28 at 9:30 a.m., 11:00 a.m., 2:00 p.m., 3:30 p.m. and 8:00

relations fédérales-provinciales; André Juneau, agent, Division des relations fédérales-provinciales; A. K. Thomson, économiste principal (F.P.E. et programmes à frais partagés); R. A. McLarty, chef, Harmonisation fiscale et économique et F. W. Gregg, chef, Harmonisation de l'impôt sur le revenu.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le financement des programmes établis et des autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, Fascicule n° 1.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 13 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 14 AVRIL 1981

(4)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 9 h 45, sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

*Autre député présent:* M. Paul-André Massé, député.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* Peter Dobell, directeur, William Haney, Michael Mendleson, David Humphreys et Yolanda Banks. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

*Témoins: Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:* M. Brian J. Iverson, sous-ministre adjoint, Direction des programmes des services sociaux; M<sup>me</sup> Maureen M. Law, sous-ministre adjoint, Direction des services de santé et de la promotion. *Du Secrétariat d'État:* M. G. T. Rayner, sous-secrétaire d'État adjoint principal; M. R. A. Gordon, directeur général, Programme de l'aide à l'éducation et M. M. Spalding, directeur, Coordination des programmes.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, sur les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, Fascicule n° 1.*)

Le président présente le Premier Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure qui se lit comme suit:

Votre Sous-comité s'est réuni le 13 avril 1981 et a convenu de faire les recommandations suivantes:

1. Que l'honorable Allan Joseph MacEachen, vice-premier ministre et ministre des Finances soit invité à comparaître à une séance publique le jeudi 23 avril 1981, à 9 h 30.

2. Que les organismes nationaux suivants soient invités à envoyer des représentants pour comparaître comme témoins aux séances prévues à Ottawa le lundi 27 avril, à 9 h 30, à 11 heures, à 14 heures et 15 h 30 et le mardi 28 avril, à 9 h 30, 11 heures, 14 heures, 15 h 30 et 20 heures

p.m., and Monday, May 11 to Thursday, May 14 (inclusive) according to a similar schedule:

- Canadian Chamber of Commerce
- Canadian Manufacturers Association
- Canadian Labour Congress
- National Anti-Poverty Organization
- Canadian Bar Association
- Consumers Association of Canada
- Canadian Hospital Association
- Canadian Medical Association
- Association of Canadian Community Colleges
- Association of Universities and Colleges of Canada
- Council of Ministers of Education, Canada
- Canadian Council on Social Development
- Canadian Nurses Association
- Canadian Association of University Teachers
- National Union of Students
- Social Science Federation of Canada
- Canadian Association of Social Workers
- Canadian Health Coalition

3. That a dinner meeting, to include each member of the Committee with one personnel research assistant and the Committee staff, be held on the evening of Monday, April 27, 1981.

4. That the tentative travel schedule dated April 9, 1981, be adopted and that the Chairman be authorized to make minor changes in scheduling as the need arises.

On motion of Mr. Thacker, the First Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure was concurred in.

On motion of Mr. Blaikie, seconded by Mr. Thacker, it was ordered,—That reasonable travel and living costs be paid to Members, staff and one research assistant from each party research bureau travelling in association with the following schedule:

Week I:

May 3 to May 7, 1981—

St. John's, Charlottetown and Toronto

Week II:

May 19 to May 22, 1981—

Winnipeg and Regina

Week III:

May 26 to May 29, 1981—

Fredericton and Halifax

Week IV:

May 31 to June 6, 1981—

Edmonton, Victoria, Whitehorse and Yellowknife

Week V:

June 7 to June 9, 1981—

Quebec

and that travel costs to and from constituencies or any other place in Canada be authorized for Members of the Committee joining the Committee sessions during travel.

et du lundi 11 mai au jeudi 14 mai (inclusivement) selon le même calendrier:

- Chambre de commerce du Canada
- Association des manufacturiers du Canada
- Congrès du travail du Canada
- Organisation nationale d'anti-pauvreté
- Association du Barreau canadien
- Association des consommateurs du Canada
- Association des hôpitaux du Canada
- Association médicale canadienne
- Association des collèges communautaires du Canada
- Association des universités et des collèges du Canada
- Conseil des ministres de l'éducation, Canada
- Conseil canadien de développement social
- Association des infirmières canadiennes
- Association canadienne des professeurs d'université
- Union nationale des étudiants
- Social Science Federation of Canada
- Association canadienne des travailleurs sociaux
- Canadian Health Coalition

3. Qu'un dîner-information auquel pourront assister tous les membres du Comité ainsi qu'un adjoint du personnel de la recherche et le personnel du Comité soit tenu dans la soirée du lundi 27 avril 1981.

4. Que l'itinéraire provisoire en date du 9 avril 1981 soit adopté et que le président soit autorisé à apporter des changements mineurs au calendrier selon les besoins.

Sur la motion de M. Thacker, le premier rapport du Sous-comité du programme et de la procédure est adopté.

Sur la motion de M. Blaikie, appuyé par M. Thacker, il est ordonné,—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés aux membres, au personnel et à un adjoint à la recherche du bureau de recherche de chaque parti, en fonction de l'itinéraire suivant:

Première semaine:

3 au 7 mai 1981—

Saint-Jean, Charlottetown et Toronto

Deuxième semaine:

19 au 22 mai 1981—

Winnipeg et Regina

Troisième semaine:

26 au 29 mai 1981—

Fredericton et Halifax

Quatrième semaine:

31 mai au 6 juin 1981—

Edmonton, Victoria Whitehorse et Yellowknife

Cinquième semaine:

7 au 9 juin 1981—

Québec

et que le remboursement du coût des déplacements à destination et en provenance des circonscriptions électorales ou de tout autre endroit au Canada soit autorisé pour les membres

On motion of Mr. Blenkarn, seconded by Mr. Weatherhead, it was ordered,

—That reasonable travel and living expenses be paid to Ronald LeBlanc for his attendance at briefing sessions during the week of March 30, 1981.

—That reasonable travel and living expenses be paid to R. Dobell for his meeting in Ottawa with the Director of the Parliamentary Centre during the week of April 6, 1981.

—That reasonable travel and living expenses be paid to Michael Mendleson for his attendance at this day's briefing meeting.

On motion of Mr. Blenkarn, it was resolved,—That the Chairman be empowered to authorize reasonable travel and living expenses for research staff to attend meetings of the Committee.

The witnesses made slide presentations and answered questions.

At 1:30 o'clock p.m., the meeting adjourned to the call the Chair.

#### THURSDAY, APRIL 23, 1981

(5)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 9.45 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

*Other Member present:* Mr. John Evans, M.P.

*In attendance:* From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Peter Dobell, Director; R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Michael Mendleson, David Humphreys and Yolanda Banks. From the Research Branch, Library of Parliament: Christopher Lawless.

*Appearing:* The Honourable Allan J. MacEachen, Deputy Prime Minister and Minister of Finance.

*Witnesses:* From the Department of Finance: Mr. Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch; Mr. J. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

du Comité qui assisteront aux diverses séances du Comité itinérant.

Sur la motion de M. Blenkarn, appuyé par M. Weatherhead, il est ordonné,

—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés à Ronald LeBlanc pour sa présence aux sessions d'information au cours de la semaine du 30 mars 1981.

—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés à R. Dobell pour sa rencontre à Ottawa avec le directeur du Centre parlementaire au cours de la semaine du 6 avril 1981.

—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés à Michael Mendleson pour sa présence à la séance d'information d'aujourd'hui.

Sur la motion de M. Blenkarn, il est décidé,—Que le président soit autorisé à rembourser les frais raisonnables de déplacement et de séjour au personnel de recherche pour assister aux séances du Comité.

Les témoins font des présentations audio-visuelles et répondent aux questions.

A 13 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

#### LE JEUDI 23 AVRIL 1981

(5)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 9 h 45, sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

*Autre député présent:* M. John Evans, député.

*Aussi présents:* Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur; R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney, Michael Mendleson, David Humphreys et Yolanda Banks. Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: Christopher Lawless.

*Comparait:* L'honorable Allan J. MacEachen, vice-premier ministre et ministre des Finances.

*Témoins:* Du ministère des Finances: M. Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale; M. J. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, Fascicule n° 1.*)



The Minister made a statement and, with the witnesses, answered questions.

On motion of Mr. Herbert, seconded by Mr. Thacker, it was ordered,—That the submission presented by the Honourable Allan J. MacEachen, Deputy Prime Minister and Minister of Finance, entitled “Federal-Provincial Fiscal Arrangements in the Eighties” be printed as an appendix to this day’s Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix “FISC-1”*.)

At 12:15 o’clock p.m. it was agreed,—That the remainder of the meeting be held *in camera* to discuss routine business.

*It was agreed*,—That the Chairman be authorized to arrange schedules of future meetings and that members of the Committee be advised by the Clerk on a continuing basis.

At 12:45 o’clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le ministre fait une déclaration puis, avec les témoins, répond aux questions.

Sur la motion de M. Herbert, appuyé par M. Thacker, il est ordonné,—Que le mémoire présenté par l’honorable Allan J. MacEachen, vice-premier ministre et ministre des Finances, intitulé «Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80» soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «FISC-1»*.)

A 12 h 15, il est convenu,—Que la dernière partie de la séance soit tenue à huis clos pour étudier les affaires courantes.

*Il est convenu*,—Que le président soit autorisé à établir le calendrier des prochaines séances et que les membres du Comité en soient informés régulièrement par le greffier.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, April 23, 1981

• 0952

*[Text]*

**Le président:** A l'ordre. Nous continuons aujourd'hui notre étude, à la suite du mandat que nous avons reçu de la Chambre des communes, sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, le financement des programmes établis et d'autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Premièrement, je m'excuse du retard pour commencer la réunion. Cela est dû au fait que nous avons dû changer de salle de réunion. We are very happy to have before us today as our first witness the Honourable Allan J. MacEachen, Deputy Prime Minister and Minister of Finance, who will give us a statement that he has distributed to members. Members have all received a copy. Mr. MacEachen, I would ask you to proceed. After that, members will proceed with questions, for which I am told you will be available. Mr. MacEachen.

**Hon. Allan J. MacEachen (Minister of Finance):** Thank you very much, Mr. Chairman and members of the task force. First of all, may I mention that I am quite prepared to answer questions after I give my statement, but I would like, if possible, to get back to Cabinet some time; I was going to suggest at first that that would be at 11.00 o'clock, but now that we are a bit late, I would have to extend it. I will be prepared to come back later on, if you wish.

**The Chairman:** They will wait for you, Mr. MacEachen.

**Mr. MacEachen:** Maybe; it is what they do in my absence that worries me.

In any event, I certainly welcomed the opportunity to appear before you, and I thank you for inviting me to begin your public hearings. There will have been circulated what I have described as a submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements I do not intend to go through, in detail, each word of this particular submission. I do intend to draw upon it in what I will say this morning, but it constitutes the submission that I am making to the task force. What I propose to do is to share with you, and with Canadians at large, some of my thoughts on the current state and future direction of fiscal federalism in Canada.

I hardly need underline the importance of your mandate and the importance of the subject that you will be studying, but I should like to summarize why, in my view, the overall subject is so important. The first reason is that intergovernmental fiscal relations determine the means whereby the federal and provincial governments, through joint or co-ordinated action, implement the division of taxing, spending and legislative powers prescribed by the constitution. The second reason is that in 1981—1982 cash transfers to the provinces will amount to about \$14 billion, and account for over 20 per cent of the total budgetary expenditure approved by Parliament. Accordingly, intergovernmental transfers loom very large in the government's medium-term budgetary planning. They will also influence over-all budgetary planning and resource allocation

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 23 avril 1981

*[Translation]*

**The Chairman:** Order, please. We are resuming today consideration following our order of reference from the House of Commons on the Canada Assistance Plan, the tax collection agreements, the funding of established programs and other fiscal agreements between the federal government and the provinces.

I apologize for starting so late. This is due to the fact that we had to change our meeting room. Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui comme principal témoin le vice-premier ministre et ministre des Finances, l'honorable Allan J. MacEachen, qui va nous faire une déclaration qui a déjà été distribuée aux membres du comité. Monsieur MacEachen, vous avez la parole. Ensuite, on me dit que vous serez disponible afin de répondre aux questions des députés. Monsieur MacEachen.

**L'honorable Allan J. MacEachen (ministre des Finances):** Merci, monsieur le président et membres du groupe de travail. Tout d'abord, je suis tout à fait disposé à répondre aux questions après avoir fait ma déclaration, mais j'aimerais si possible retourner à la séance du Cabinet peut-être pour 11 heures, du moins c'est ce que j'allais vous suggérer, cependant, étant donné que nous avons commencé un peu tard, je suis prêt à rester un peu plus longtemps. Je pourrai revenir par la suite si vous le désirez.

**Le président:** On vous attendra, monsieur MacEachen.

**M. MacEachen:** Oui, peut-être mais c'est ce qu'on fait en mon absence qui me préoccupe.

Je suis heureux de comparaître devant vous et je vous remercie de m'avoir invité à inaugurer les audiences publiques du comité. On vous aura sans doute remis le mémoire que je soumetts au groupe de travail supplémentaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Je n'ai pas l'intention de lire ce mémoire en détail, mais plutôt de vous en donner les points essentiels. J'aimerais partager avec les députés et l'ensemble des Canadiens mes réflexions sur l'état actuel et l'orientation future du fédéralisme fiscal au Canada.

Je n'ai guère besoin d'insister sur l'importance de votre mandat; j'aimerais cependant indiquer précisément pourquoi son importance est si grande, selon moi. La première raison tient à la nature même du fédéralisme fiscal: les relations fiscales inter-gouvernementales constituent l'élément par lequel les gouvernements fédéral et provinciaux, par des actions conjointes ou coordonnées, poursuivent un certain nombre de politiques de répartition des pouvoirs de taxer, de dépenser et de légiférer qui sont prescrits par la Constitution. La deuxième raison, est qu'en 1981-1982, les transferts d'espèces aux provinces représenteront à peu près 14 milliards de dollars, soit plus de 20 p. 100 des dépenses budgétaires approuvées par le Parlement. Ainsi, les virements intergouvernementaux occupent une place très importante dans la planification

## [Texte]

at the federal level throughout the five fiscal years, from 1982-1983 to 1986-87.

• 0955

Third, the mandate of the task force is additionally important because of the clear need to inform the Canadian public of what is at stake in the current review of the fiscal arrangements. In that respect, I am quite pleased that the mandate of the task force has been modified to allow it to hold hearings in various parts of Canada. Despite its time constraint, the task force will no doubt want to hear the views of provincial governments and other interested parties. You will be reminded that the fiscal circumstances of our various provincial governments vary greatly; that the diversity of Canada is not only linguistic, ethnic and cultural but that it is economic and fiscal as well; and that this fiscal diversity is of paramount importance in designing the most appropriate fiscal arrangements for the nineteen eighties.

My point of departure is obviously the arrangements which are currently in place. They consist of three closely integrated features: A, tax harmonization, which includes the tax collection agreements; B, fiscal and economic co-ordination, which includes the conferences of the ministers of finance, and C, intergovernmental transfers, which include a vast array of payments to the provinces. In the interest of brevity, I will not describe these features here. They are presented in some detail in the submission I am leaving with the task force. Furthermore, supplementary material will be forwarded to the task force within the next week.

Regarding the current state of fiscal federalism, the present system of intergovernmental transfers has basically evolved since 1957. Since then federal cash transfers to provinces have increased from \$300 million to about \$14 billion a year. Moreover, the federal government has since 1957 more than quadrupled the amount of tax room made available to provinces in the personal income tax field. As the provinces occupied this additional tax room, they sought more control over the tax structure and this, to a considerable extent, has been accommodated within the tax collection agreements. Provinces have therefore become fiscally much stronger vis-à-vis the federal government.

Over the 20-year span from 1959 to 1979, the federal share of total government revenues has declined from over 58 per cent to less than 46 per cent, while the provincial local share has correspondingly increased from 42 per cent to 54 per cent. The decline of the federal share is even more dramatic when intergovernmental transfers are taken into account. While in 1959 the federal government had over 52 per cent of total government revenues after such transfers, it had less than 34 per cent in 1979.

As a consequence of these developments, some observers have concluded that there is now an intergovernmental fiscal imbalance. However, it generally refers to the fact that one

## [Traduction]

budgétaire à moyen terme du gouvernement. Ils auront également une influence sur la planification budgétaire globale et l'allocation des ressources au niveau fédéral, pendant les cinq exercices, de 1982-1983 à 1986-1987.

Troisièmement, le mandat du groupe de travail est donc encore plus important à cause du besoin d'informer le public canadien de ce qui est en jeu dans la révision des accords fiscaux. A cet égard, je suis très heureux que le mandat du groupe de travail ait été modifié pour lui permettre de tenir des audiences dans diverses régions du pays. En dépit des contraintes que lui imposera son horaire, le groupe de travail voudra sans doute entendre le point de vue des gouvernements provinciaux et d'autres partis intéressés. Vous verrez ainsi que les situations fiscales des divers gouvernements provinciaux accusent de grandes différences, que la diversité du Canada est non seulement linguistique, ethnique et culturelle, mais aussi économique et fiscale... et qu'il faudra absolument tenir compte de ce facteur en élaborant les accords fiscaux des années 80.

Je dois évidemment commencer par les arrangements en place. Ils se composent des trois éléments étroitement intégrés que j'ai déjà mentionnés: premièrement, l'harmonisation fiscale, qui comprend les ententes de perception d'impôt; deuxièmement, la coordination économique et fiscale. Ce mécanisme de coordination repose sur les conférences des ministres des Finances. Troisièmement, les virements intergouvernementaux, qui comprennent le versement aux provinces de larges sommes. Afin d'être bref, je ne décrirai pas ces trois composantes des accords fiscaux fédéraux-provinciaux. Ils sont expliqués en détail dans la présentation que je soumetts au groupe de travail. De plus, au cours de la semaine prochaine, je ferai parvenir d'autres documents au groupe de travail.

En ce qui concerne l'état actuel du fédéralisme fiscal, le système actuel des virements intergouvernementaux est, pour l'essentiel, le fruit de l'évolution intervenue depuis 1957. Depuis cette date, les transferts fédéraux en espèces aux provinces sont passés de 300 millions de dollars à environ 14 milliards de dollars par an. De plus, depuis 1957, le gouvernement fédéral a plus que quadruplé l'espace fiscal mis à la disposition des provinces dans le domaine de l'importance directe des particuliers. Tandis que les provinces occupaient cet espace fiscal supplémentaire, elles cherchaient à obtenir plus d'influence sur le régime fiscal, ce qui a été considérablement facilité par les accords de perception fiscale. Les provinces sont, par conséquent, devenues financièrement beaucoup plus fortes par rapport au gouvernement fédéral.

De 1959 à 1979, la part du gouvernement fédéral dans l'ensemble des recettes du secteur public est tombée de plus de 58 p. 100 à moins de 46 p. 100, tandis que la part des administrations provinciales et locales passait de 42 à 54 p. 100. La baisse de la part fédérale est encore plus spectaculaire si l'on tient compte des virements intergouvernementaux. Alors qu'en 1959, le gouvernement fédéral obtenait plus de 52 p. 100 du total des recettes publiques après les virements, cette proportion était tombée à moins de 34 p. 100 en 1979.

Devant cette évolution, certains observateurs ont conclu à l'existence d'un déséquilibre fiscal intergouvernemental au Canada. Cette expression veut normalement dire qu'un palier



*[Text]*

order of government has a large and persistent deficit or surplus in its accounts in relation to that of another order of government. This view appears to some to be reinforced by the coincidental fact that the current federal deficit is roughly equal in size to the aggregate level of federal cash transfers to the provinces. A significant feature of the past few years has been the deterioration in the fiscal position of the federal government to a point where its freedom to initiate policies and programs has been severely limited. At the same time, the over-all deficit of provincial governments has turned into a surplus. The seven provinces without oil and gas revenues continue to have deficits, but in total these have been relatively stable.

## • 1000

Fiscal balance has an interprovincial dimension as well as a federal-provincial one. The enormous increase in provincial natural resource revenues has so far accrued almost entirely to three provinces, by-passing the other seven. As a consequence, the situation has been created which may be described as fiscal dualism with some provinces being much better off than others. Comparisons among provinces are most appropriately made by means of indices of fiscal capacity which are described in the documents I am filing with the task force. I wish to draw your attention to three key observations arising from these comparisons. Disparities among provinces are very wide prior to equalization payments, but these payments have the general effect of narrowing them substantially. Disparities are narrowed further if other federal transfers are taken into accounts.

Second, Alberta stands out because its fiscal capacity prior to transfers of any kind is virtually double that of any other province and because of its very strong position is very little affected by intergovernmental transfers.

Third, the three provinces with large natural resource revenues, Alberta, British Columbia and Saskatchewan, consistently rank highest in fiscal capacity. The fiscal strength of provinces is manifested in various ways. A strong province is able to reduce its level of taxation and/or provide a relatively high standard of public service. In addition, it may accumulate wealth and special funds, such as Alberta and Saskatchewan have done. Beyond this, a strong province will have the potential to use its various economic objectives, including its own economic development, at times in a manner that weakens the Canadian economic union. In this latter event, problems of interprovincial fiscal balance may be exacerbated.

The issue of fiscal balance within a federation is part of the broader question of the federation's political and economic balance. While there are numerous considerations which determine the political leverage of any government within the federal system, it is clear that fiscal strength is one of them. As provinces individually and collectively become fiscally stronger, they attempt to increase their political leverage within the federation. At the same time as the fiscal position of the

*[Translation]*

de gouvernement enregistre un déficit ou un excédent important et persistant par rapport au solde d'un autre palier de gouvernement. Cette opinion semble parfois être renforcée par la coïncidence suivante: le déficit fédéral actuel correspond à peu près à l'ensemble des transferts fédéraux en espèces aux provinces. Une caractéristique notable des dernières années a été la détérioration de la situation financière du gouvernement fédéral, au point où sa capacité de mettre en œuvre une telle politique est devenue très limitée. Simultanément, le déficit global des provinces s'est transformé en excédent. Les sept provinces privées de recettes pétrolières et gazières continuent d'enregistrer un déficit, mais celui-ci a été relativement stable dans l'ensemble.

L'équilibre fiscal comporte une dimension interprovinciale autant que fédérale-provinciale. L'augmentation énorme des recettes provinciales tirées des ressources naturelles a jusqu'ici bénéficié presque entièrement à trois provinces, laissant les sept autres à l'écart. C'est ainsi qu'est apparue une situation que certains appellent dualisme fiscal, où certaines provinces sont beaucoup plus à l'aise que d'autres. La meilleure façon de comparer les provinces est d'utiliser un indice de capacité fiscale, mécanisme que je décris dans le document que je soumetts au groupe de travail. J'attire votre attention sur trois constatations qui se dégagent de ces comparaisons. Les disparités entre provinces sont très importantes avant les paiements de péréquation, mais ces derniers ont pour effet de les réduire sensiblement. Les disparités sont encore moins marquées si l'on tient compte des autres transferts fédéraux.

Deuxièmement, l'Alberta se détache des autres provinces parce que sa capacité fiscale avant transfert est quasiment le double de celle de toutes les autres provinces et que sa situation n'est guère modifiée par les virements intergouvernementaux.

Troisièmement, les trois provinces qui tirent d'importantes recettes des ressources naturelles (l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan) se classent régulièrement en première place. La force financière des provinces se manifeste de diverses façons. Une province forte peut se permettre de réduire ses impôts ou d'offrir un niveau relativement élevé de services publics. Elle peut en outre accumuler de l'argent dans des fonds spéciaux tels que ceux de l'Alberta et de la Saskatchewan. De plus, une province forte peut utiliser son système d'imposition et de dépenses pour promouvoir divers objectifs économiques, notamment son propre développement économique, parfois d'une façon qui pourrait affaiblir l'union économique canadienne. Dans ce dernier cas, les problèmes d'équilibre fiscal entre provinces peuvent être aggravés.

La question de l'équilibre fiscal dans une fédération s'inscrit dans le cadre plus large de l'équilibre économique et politique de celle-ci. Le pouvoir politique d'un gouvernement donné dans un régime fédéral est déterminé en partie par sa situation financière. Étant donné que les provinces, prises en particulier et dans leur ensemble, deviennent financièrement plus fortes, elles essaient d'accroître leur pouvoir politique dans la fédération. Simultanément, la situation financière du gouvernement

*[Texte]*

federal government weakens, its political leverage declines. Reasons for change may differ from province to province, but they invariably point to a new and more decentralized balance of power between the federal and provincial governments. As a result, the issue of political balance has acquired considerably greater importance than in the past and merits just as much attention as the related issue of fiscal imbalance.

The visibility and accountability of each order of government in a federation is a part of the over-all issue of intergovernmental balance in that federation. This matter has two distinct aspects: First, the broad public perception of a government and, second, its visibility in respect of particular programs it provides or to which it contributes financially.

A number of important public services are jointly financed by the federal government and the provinces, most notably in the fields of health, welfare and post secondary education. The federal government has a particular problem of program visibility in respect of these services because they are delivered by the provinces and because little is done to acknowledge publicly the important federal role. This has implications for public accountability which should concern, at least in my view, members of Parliament. How can we properly account for what the federal government does with the taxpayers' money when a very large number of Canadians are not aware that about \$14 billion worth of federal expenditures really serve to finance essential provincial and local services.

• 1005

The next part I have entitled: "The need for New Approaches." The foregoing analysis leads me to the conclusion that we must strive to restore a more satisfactory political and fiscal balance between our two orders of government and I would very much welcome any advice the task force could provide on how this might be done. As Minister of Finance, I should like to suggest a number of basic requirements which any new departure would have to satisfy.

First, the most urgent priority of the federal government is to strengthen its fiscal position. Transfers to the provinces cannot be insulated from policies of restraint. Otherwise the full burden of such restraint would fall within exclusive federal program areas and that would place the federal government in an even weaker position vis-à-vis the provinces. Second, the reduction in the federal deficit should be implemented gradually. Third, there should be a continuing emphasis on equity in respect of intergovernmental transfers. Fourth, there is a need to reach agreement with provinces on ways and means of limiting actions by all governments that weaken the Canadian economic union. In the absence of a constitutional solution, this could be achieved by a code of conduct which all governments would agree to follow. Finally, we must find ways to increase the visibility of federal transfers to provinces, particularly those which serve to finance provincial services such as hospital insurance, medicare, post-secondary education and social services and assistance. This is required to ensure that

*[Traduction]*

fédérale s'affaiblit et son poids politique diminue. Pour des raisons qui peuvent varier d'une province à l'autre, on semble toujours s'orienter vers un nouvel équilibre, plus décentralisé, des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Par conséquent, la question de l'équilibre politique a pris beaucoup plus d'importance que par le passé, et elle mérite autant d'attention que la question connexe de déséquilibre fiscal.

La visibilité et la responsabilité de chaque ordre de gouvernement dans une fédération dont partie de la question globale de l'équilibre intergouvernemental en régime fédéral. La question a deux dimensions bien distinctes: d'abord, la perception générale d'un gouvernement aux yeux du public et deuxièmement sa visibilité à l'égard des programmes particuliers qu'il met sur pied ou auxquels il contribue financièrement.

Un nombre de services publics important sont financés conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces, en particulier dans le domaine de la santé, des services sociaux et de l'enseignement post-secondaire. Le gouvernement fédéral subit un problème particulier de visibilité à l'égard de ces services du fait qu'ils sont fournis par les provinces et qu'on ne se force pas pour rendre compte publiquement du rôle important joué par le gouvernement fédéral. Tous les députés devraient se préoccuper des conséquences de cette situation. Comment pouvons-nous rendre convenablement compte de ce que le gouvernement fédéral fait avec l'argent des contribuables, lorsqu'un très grand nombre de Canadiens ne savent pas que près de 14 milliards de dollars de dépenses fédérales servent en réalité à financer des services provinciaux et locaux essentiels.

La partie suivante du mémoire s'intitule: «La nécessité de nouvelles approches». Notre analyse nous amène à conclure qu'il faut essayer de rétablir un équilibre politique et fiscal plus satisfaisant entre nos ordres de gouvernement et j'aimerais beaucoup avoir l'avis du groupe de travail sur la meilleure façon d'y parvenir. En qualité de ministre des Finances, je voudrais énoncer quelques conditions fondamentales auxquelles devraient satisfaire toute nouvelle politique.

En premier lieu, la tâche la plus urgente du gouvernement fédéral est de rétablir sa situation financière. Les transferts aux provinces devraient être ajustés en fonction des politiques d'austérité. Autrement, cela place le gouvernement fédéral dans une position encore plus faible face aux provinces. Deuxièmement, la diminution du déficit fédéral doit être poursuivie graduellement. En troisième lieu, le principe d'équité doit continuer d'inspirer les virements intergouvernementaux. En quatrième lieu, il est nécessaire d'obtenir l'accord des provinces sur la façon de limiter les dispositions prises par les gouvernements, mesures qui seraient susceptibles d'affaiblir l'union économique canadienne. Faute d'une solution constitutionnelle, on pourrait y parvenir si tous les gouvernements adoptaient un code de conduite. Enfin, nous devons arriver à rendre plus visibles les virements aux provinces, notamment ceux qui servent à financer des services provinciaux essentiels comme l'assurance hospitalisation, l'assurance maladie, l'enseignement supérieur, les services sociaux et le soutien du



*[Text]*

Parliament and the federal government are able to account properly to the Canadian people for the one-fifth of the federal budget which flows through to the provinces and municipalities.

I now turn to the basic issues which I see emerging in the current review of the fiscal arrangements and on which negotiations with the provinces are likely to revolve. Most of these issues are examined at some length in the supplementary material which, as I said, will accompany the submission and will be sent forward later.

The first is tax harmonization. Members of Parliament who are familiar with the Confederation debates will be aware that our earliest fiscal arrangements were closely related to the issue of tax harmonization. The essential purpose of the financial clauses of the British North America Act, 1867, was to establish a harmonized tax system for the four original provinces while ensuring that they would have sufficient revenues to discharge their constitutional responsibilities. With the addition of six provinces to the federation and the country's rapid development during the following decades, placed great strain on the original tax harmonization system. So much so that when the Rowell-Sirois Commission was asked in the 1930s to inquire and report on federal-provincial fiscal relations, it literally had to hack its way through an incredible tax jungle. We have come a very long way since the Rowell-Sirois report. Indeed, Canada has both one of the most decentralized income tax systems in the world and also one of the most harmonized. The conjunction of a high degree of decentralization and a high degree of harmonization in income taxation is a great achievement—perhaps one of the most remarkable accomplishments of Canadian federalism. We should do all we can to preserve the essential features of our existing tax harmonization system. But this requires our urgent attention for there are numerous indications of growing tax competition among provinces and that is threatening the harmonization system that has taken decades to put into place.

On equalization. Some time later this year, I hope, Canadians will see the principle of equalization entrenched in our Constitution. There would hardly be a more appropriate time for this major innovation in our basic law since we will be celebrating in 1981 the twenty-fifth anniversary of the establishment of fiscal equalization as a separate federal program. It would be even more fitting if we could mark this anniversary by introducing further improvements in what is already one of the best programs of its type in the world.

• 1010

The fundamental and perennial issue is the adequacy or appropriateness of equalization payments. Are payments too high or too low, given the objectives of the program? The task force will no doubt want to consider this basic issue, and one aspect of this issue relates to the treatment of natural resource revenues, in particular the differential treatment they are accorded in the formula used to calculate payments. This raises two questions: First, is differential treatment of various

*[Translation]*

revenu. Cela sera nécessaire pour que le Parlement et le gouvernement fédéral puissent rendre compte à la population canadienne du cinquième du budget fédéral qui est transféré aux provinces et aux municipalités.

J'aimerais maintenant aborder les questions fondamentales que soulève l'examen actuel des accords fiscaux et autour desquels les négociations avec les provinces risquent de tourner. La plupart de ces questions sont étudiées plus à fond dans la documentation supplémentaire qui, comme je l'ai dit, vous sera envoyée dans peu de temps.

Tout d'abord, il y a la question de l'harmonisation fiscale. Les députés qui connaissent les débats de la confédération savent que les accords fiscaux originaux étaient étroitement liés à la question de l'harmonisation fiscale. Le but essentiel des clauses financières de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 était d'établir un régime fiscal harmonisé dans les quatre provinces initiales, tout en leur assurant des recettes suffisantes pour s'acquitter de leur responsabilité constitutionnelle. L'addition de six provinces et le développement rapide du pays au cours des décennies suivantes imposèrent de fortes tensions à notre système initial d'harmonisation fiscale. A tel point que, lorsque la Commission Rowell-Sirois fut chargée pendant les années 30 d'étudier les relations fiscales fédérales-provinciales, elle dût littéralement se frayer un chemin dans une jungle fiscale indescriptible. Nous avons fait beaucoup de chemin depuis le rapport de cette commission. Le Canada peut maintenant se targuer d'avoir l'un des régimes de fiscalité directe les plus décentralisés et les mieux harmonisés au monde. La combinaison d'une forte décentralisation et d'une harmonisation poussée dans l'imposition des revenus est une réalisation remarquable, peut-être l'une des plus notables du fédéralisme canadien. Nous devrions faire tout ce que nous pouvons pour préserver les caractéristiques essentielles de notre système d'harmonisation fiscale actuel. Cette tâche exige cependant toute notre attention, car de nombreux indices révèlent une intensification de la concurrence fiscale entre les provinces, ce qui menace l'harmonisation qu'il nous a fallu des décennies pour mettre en place.

Passons à la péréquation. J'espère que plus tard cette année les Canadiens verront le principe de la péréquation enchaîné dans notre constitution. On ne pourrait trouver moment plus opportun pour cette innovation majeure dans notre loi fondamentale, puisque nous célébrerons en 1981 le vingt-cinquième anniversaire de la péréquation à titre de programme fédéral distinct. Il serait encore plus opportun de marquer cet anniversaire en apportant de nouvelles améliorations à ce qui constitue déjà, à mon avis, l'un des meilleurs programmes du genre au monde.

La question fondamentale est de savoir si les paiements de péréquation sont adéquats. Étant donné l'objectif du programme, les paiements sont-ils trop élevés ou trop bas? Le groupe de travail voudra sans doute examiner cette question cruciale. L'un des aspects de la question est le traitement des recettes provenant des ressources naturelles et, en particulier la mesure dans laquelle elles doivent être incluses dans la formule servant à calculer les paiements de péréquation. Deux ques-



*[Texte]*

resource revenues appropriate; and second, if it were decided to treat them the same way, what proportion of natural resource revenues should be covered by equalization? I must tell you quite frankly that it would be most difficult for me, as Minister of Finance, to consider a percentage higher than the 50 per cent that now applies to oil and gas revenues, given the enormous drain this would represent on the federal treasury.

Another issue related to equalization concerns the future treatment of Ontario. Parliament recently approved a bill, the major effect of which was to exclude any province with per capita income regularly above the national average from equalization. This provision applies to Ontario, and members of the task force may want to consider whether or not this or some similar measures should form part of the 1982-87 fiscal arrangements.

One of the issues of most concern to me when I look at the state of government finance in Canada is the high and growing spread of fiscal capacity disparities among provinces. When all forms of taxation are considered, the richest province, Alberta, now has the per capita capacity to raise revenues that is more than four times as large as that of the two poorest provinces, Prince Edward Island and Newfoundland. The disparities have been aggravated in the past few years and is attributable to the very uneven incidence of natural resource wealth among provinces as well as to the rapid growth in value of such wealth.

I would welcome the advice of the task force on this issue. I invite you to consider whether we can afford to allow disparities of these kinds to persist and to widen even more in the future, and if we did allow them to persist, what would be the impact on the operation of the Canadian economic union? How would their persistence affect the capacity of the federal government to conduct stabilization policies and to implement the policy of balanced economic development in the various parts of the country. How would they affect in the longer term the operation of our political system? How would they affect our sense of common nationhood? These are critical questions on which I would welcome the insight of task force members. If your view is that something should be done to alleviate and reduce these fiscal disparities, I can assure you that I will examine carefully any suggestions you may put forward.

A number of Canadian economists have suggested a somewhat different approach which would involve the sharing or pooling among provincial governments, themselves, of a portion of their natural resource revenues. This is a rather novel idea in the Canadian context where redistribution on a national scale has always been seen to be the responsibility of the federal government. But it would be consistent with the principle of equalization which might soon be entrenched in legislatures as well as parliaments.

The federal government played a crucial role in the establishment of Canada's public health care programs. The Parlia-

*[Traduction]*

tions se posent: d'abord, convient-il de traiter différemment les diverses sources de revenu dans le secteur des ressources naturelles? Deuxièmement, si l'on décidait de les traiter sur un pied d'égalité, quelle proportion de ces recettes devrait faire l'objet de la péréquation? Je dois vous dire très franchement qu'il serait très difficile pour moi en ma qualité de ministre des finances, d'envisager une proportion supérieure au 50 p. 100 qui s'applique actuellement aux recettes pétrolières et gazières, étant donné la fuite énorme que cela représenterait pour le Trésor fédéral.

Une autre question concerne le traitement de l'Ontario. Le Parlement a approuvé récemment un projet de loi dont le principal effet est d'exclure de la péréquation toute province dont le revenu par habitant dépasse régulièrement la moyenne nationale. Cette disposition s'applique à l'Ontario et les membres du groupe de travail voudront peut-être voir si une mesure du même genre devrait ou non faire partie des accords fiscaux de 1982-1987.

L'une des questions qui me préoccupe le plus lorsque je considère l'état des finances publiques au Canada est la croissance des disparités de capacités fiscales entre les provinces. Si l'on tient compte de toutes les formes de taxation, la province la plus riche, l'Alberta, a maintenant une capacité fiscale par habitant qui est quatre fois plus importante que celle des deux provinces les plus pauvres, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. Ces disparités se sont aggravées au cours des dernières années et sont attribuables à la répartition très inégale entre les provinces de la richesse en ressources naturelles ainsi qu'à l'augmentation rapide de la valeur de ces richesses.

J'aimerais avoir l'opinion du groupe de travail sur cette question. Je vous invite à voir si nous pouvons nous permettre de laisser des disparités de cet ordre persister et s'élargir à l'avenir. Si nous les laissons persister, quels en seraient les effets sur le fonctionnement de l'union économique canadienne? Comment leur maintien influerait-il sur la capacité du gouvernement fédéral d'appliquer des mesures de stabilisation et de mettre en œuvre une politique de développement économique équilibrée dans les diverses régions du pays? Comment influerait-elle à long terme sur le fonctionnement de notre système politique? Comment affecterait-elle notre sentiment d'appartenance au Canada? Voilà autant de questions cruciales au sujet desquelles je voudrais bien connaître l'avis des membres du groupe de travail. Si vous pensez qu'il faudrait atténuer ces disparités fiscales, je peux vous assurer que j'accorderai toute mon attention à vos propositions.

Un certain nombre d'économistes canadiens ont proposé une approche un peu différente, d'après laquelle les gouvernements provinciaux partageraient ou mettraient un commun une partie des recettes qu'ils tirent des ressources naturelles. Il s'agit d'une idée assez nouvelle dans le contexte canadien, où la redistribution à l'échelle nationale a toujours été considérée comme une responsabilité fédérale. Cette idée serait pourtant conforme au principe de la péréquation qui pourrait être bientôt incorporé à la constitution et qui engagerait les législatures provinciales aussi bien que le Parlement.

Le gouvernement fédéral a joué un rôle capital dans l'établissement des programmes publics de santé au Canada, de même

## [Text]

ment of Canada did likewise and the Parliament of Canada and the Government of Canada are widely perceived as the guardians of national standards in this field. One issue which has arisen recently is whether or not the flexibility which the provinces enjoy, under block funding, is compatible with the maintenance of these national standards. I certainly would welcome the views of the task force on this issue.

• 1015

The next item I would like to mention is federal support for education. The post-secondary education component of EPF is classified as a social policy transfer, but, to the extent that it serves federal policy goals, it is mainly related to long-term economic development. However, the program, as it now exists, provides no link between these obvious federal policy interests and provincial outlays financed by these transfers. Certainly I will be considering, as the task force may want to consider, what changes, if any, in the present arrangement should be brought about.

Now a word about fiscal arrangements and the government's budget strategy. In view of the fact that the mandate of the task force specifies that its examination of fiscal arrangements takes place within the context of the government's expenditure plan, as set out in the October 28, 1980 budget, I would like to emphasize the importance of the review of these arrangements for successful implementation of the budget strategy in 1982-83 and the following fiscal years. The judgment was, at the time of the budget, that significant savings would have to be achieved in transfer payments to provincial governments, which are part of the social affairs envelope, if we are to implement our over-all strategy, particularly with regard to deficit reduction and the shift of our spending priorities towards economic development. I am still very much of that view. The recent aggravation on inflationary pressures has made it even more important that we achieve our stated objective in that regard.

I also confirmed to the House on February 25 that, as provided in budget projections, we expect to secure a net savings of the order of \$1.5 billion in 1982-83 and 1983-84.

Mr. Chairman, I would like to conclude by drawing your attention to one issue which I expect to remain at the forefront throughout your deliberations. You are likely to hear about it from coast to coast. It is what I would call the fundamental issue, fiscal balance. Because the federal government is opposed to the sort of checkerboard federalism, which could result from certain forms of decentralism, it is often portrayed as favouring the opposite extreme, but that sort of caricature is both unfounded and unfair. It is certainly not my view. I recognize that striking an appropriate balance between these opposing tendencies is not always easy, and I also recognize, as well all do, that some tension between the two orders of government in Canada is inevitable, and maybe it is healthy. However, I believe that both the federal and provincial governments have essential and complementary roles to play and that, with good will and imagination, we will be able to work

## [Translation]

que le Parlement du Canada. Le Parlement et le gouvernement du Canada sont considérés comme les garants des normes nationales dans ce domaine. Récemment, la question a été posée de savoir si la souplesse dont les provinces disposent dans le cadre du financement global est compatible avec le maintien de normes nationales. J'aimerais certainement connaître les vues du groupe d'étude à ce sujet.

L'autre sujet que je voudrais mentionner serait le soutien fédéral à l'éducation. L'enseignement post-secondaire, l'un des éléments du FPE, est classé parmi les transferts à caractère social, mais dans la mesure où il répond à des objectifs fédéraux, il se rattache surtout au développement économique à long terme. Cependant, le programme dans sa forme actuelle n'assure aucun lien entre ces préoccupations fédérales évidentes et les dépenses provinciales financées par ce transfert. Il est certain que le groupe de travail voudra examiner les changements, s'il y a lieu, qu'il faudra apporter aux arrangements actuels.

Un mot maintenant sur les accords fiscaux et la stratégie budgétaire du gouvernement. Étant donné que, dans le cadre de son mandat, le groupe de travail doit examiner les accords fiscaux dans le contexte du plan de dépenses du gouvernement exposé dans le budget du 28 octobre 1980, j'aimerais souligner l'importance de l'examen de ces accords, pour la bonne mise en œuvre de la stratégie budgétaire en 1982-1983, et au cours des exercices suivants. Au moment du budget, on était d'avis que des économies appréciables devaient être réalisées, au titre des transferts aux provinces qui font partie de l'enveloppe des affaires sociales, si nous voulions appliquer notre stratégie globale, en particulier pour ce qui est de la réduction du déficit de la réorientation des priorités de dépenses en faveur du développement économique. Je demeure de cet avis. L'aggravation récente des pressions inflationnistes rend encore plus nécessaire la poursuite de notre objectif.

J'ai également confirmé à la Chambre le 25 février, que, comme le prévoyaient les projections budgétaires, nous espérons réaliser des économies nettes de l'ordre de 1.5 milliard de dollars en 1982-1983, et en 1983-1984.

Monsieur le président, en conclusion, je voudrais attirer votre attention sur une question qui, je le pense, restera à l'avant-plan de toutes vos délibérations. Vous en entendrez sans doute parler d'un océan à l'autre. C'est ce que j'appellerais la question fondamentale: l'équilibre fiscal. Parce que le gouvernement fédéral rejette le genre de fédéralisme en damier qu'entraîneraient certaines conceptions décentralisatrices, on croit souvent qu'il endosse exactement l'inverse. Cette caricature n'est pas fondée et elle est injuste. Elle ne représente certainement pas ma pensée. Il n'est certes pas facile de trouver le juste milieu entre ces tendances contraires. Il est aussi certain, nous le savons tous, que les tensions entre les deux ordres de gouvernements sont inévitables, et que ce peut être sain. Toutefois, je suis convaincu que les gouvernements fédéral et provinciaux ont des rôles essentiels et complémentaires à jouer. Je suis convaincu aussi qu'avec de la bonne volonté



[Texte]

out mutually acceptable arrangements which will benefit all Canadians.

Mr. Chairman, you and your colleagues have a difficult, but very challenging, task. I certainly will be offering you my full co-operation and, in a sense, I envy the opportunity you will have to delve so deeply and to hear so many views on this important subject. I, first of all, wish you well in your work and I look forward to receiving your report because it is certainly my intention to have an opportunity to examine your report before reaching the final conclusions I will present or put forward to the provinces.

• 1020

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Minister. I take it you would like to leave about 11.15 or 11.20 a.m. In view of the fact that the minister has to leave I think members will agree that I give preference to the two opposition spokesmen, Mr. Blenkarn and Mr. Blaikie, to question the minister first. The officials will stay longer, but if there is a need for more questioning of the minister, we may try to arrange some other time. We are not travelling to Cape Breton so we cannot arrange to have a meeting with you there, but we may be able to catch you somewhere.

Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Mr. Minister, I think we would probably enjoy a weekend in Cape Breton with you.

**Mr. Herbert:** Excuse me. Before we go any further, since the minister read only extracts from his statement, would you append this to the minute?

**The Chairman:** Yes, that should be done. Do you want to make the motion, Mr. Herbert, that this submission be appended to our Minutes of Proceedings, and Evidence?

**Mr. Herbert:** I so move.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Mr. Minister, I would like to discuss with you the question of the EPF programs and CAP if I could for a few moments. Generally speaking, is it your view that Canadians are reasonably satisfied with the medical services they are supplying, with the educational services they are supplying, and with the social assistance programs they have, delivered by their provinces albeit, but nonetheless largely financed by the federal government?

**Mr. MacEachen:** Mr. Chairman, that is really a difficult question for me to answer, whether in my view the Canadian people are satisfied with the level of service they are receiving.

I would I think give my broad answer in two parts. First of all, I believe there is a great deal of support in the country, for example, for medical care insurance. As the person who put the bill through the House of Commons, I have always been in a sense gratified when I read the reports of, say, Gallup polls which show that a very high proportion regard the medicare system as a rather very important cornerstone of their well-

[Traduction]

et de l'imagination, nous serons capables d'élaborer des arrangements mutuellement acceptables qui profiteront à tous les Canadiens.

Monsieur le président, le défi du groupe de travail est considérable, c'est ce qui le rend intéressant. Je vous offre certainement mon entière collaboration et, dans un sens, j'envisage cette occasion que vous avez d'étudier ces sujets importants en profondeur et d'entendre tant de témoignages. Je veux tout d'abord vous souhaiter bonne chance, et je lirai votre rapport avec beaucoup d'intérêt. J'ai certainement l'intention de l'examiner avant de présenter des conclusions finales aux provinces.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur le ministre. Je crois comprendre que vous devez nous quitter vers 11 h 15 ou 11 h 20. Je crois donc que les membres du comité seront d'accord pour donner d'abord l'occasion de poser des questions au ministre aux deux porte-parole de l'opposition, MM. Blenkarn et Blaikie. Les hauts fonctionnaires demeureront, mais si vous voulez poser davantage de questions au ministre, nous pouvons prévoir une autre réunion avec lui. Nous n'allons pas au Cap-Breton, par conséquent, nous ne pouvons vous rencontrer là-bas, mais nous aurons certainement l'occasion de vous rejoindre quelque part.

Monsieur Blenkarn, vous avez la parole.

**M. Blenkarn:** Monsieur le ministre, je suis certain qu'un week-end avec vous au Cap-Breton serait agréable.

**M. Herbert:** Excusez-moi. Avant d'aller plus loin, étant donné que le ministre n'a lu que des extraits de sa déclaration, ne pourrions-nous pas l'annexer au compte rendu?

**Le président:** Oui, ce sera fait. Voulez-vous présenter une motion à ce sujet, monsieur Herbert?

**M. Herbert:** Je propose la motion.

Motion adoptée.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Monsieur le ministre, je voudrais parler avec vous de programmes FPE et RAP pendant quelques instants. Croyez-vous que de façon générale les Canadiens soient raisonnablement satisfaits des services médicaux et des services éducationnels qu'ils ont et des programmes d'aide sociale que leur offrent leurs provinces, bien qu'ils soient néanmoins financés en grande partie par le gouvernement fédéral?

**M. MacEachen:** Monsieur le président, il est vraiment difficile de répondre à cette question, à savoir si à mon avis les Canadiens sont satisfaits du niveau de service qu'ils reçoivent.

Ma réponse assez générale comporte deux volets. En premier lieu, je crois qu'on appuie fortement au pays par exemple le Régime d'assurance-maladie. J'ai déposé ce projet de loi à la Chambre des communes et je me suis toujours senti réconforté par les sondages qui indiquaient qu'une partie très importante de la population voit l'assurance-maladie comme la pierre d'achoppement de leur bien-être. Je ne doute pas que ce



[Text]

being. I have no doubt that feeling is widespread in the country, but I have no reason for not believing that as well people are always searching for improvements in these services.

In the case of the Canada Assistance Plan or EPF which you asked me about, I must say it is more difficult for me to assess for example what the view of the Canadian people is on our support to Canadian universities, how they believe the Canadian posteducation system is operating. I would find that very difficult to answer with any assurance.

**Mr. Blenkarn:** Dr. Maureen Law when giving us a briefing with respect to health care indicated that health costs would likely grow much faster than the growth in the GNP over the period from, say, 1982-83 up through to the nineties as the population bit by bit got older, yet your transfers with respect to health care under the EPF programs are tied to the growth of the GNP. Where do you see the savings then generally to taxpayers with respect to medical and hospital costs?

**Mr. MacEachen:** I am sorry, Mr. Blenkarn, I missed . . .

**Mr. Blenkarn:** Well, where do you see the savings? You again reiterated today a suggestion that you would like to reduce the federal transfer to the provinces over a two-year period by a \$1.5 billion, yet Dr. Maureen Law, in briefing us, indicated that there would be a growth in health costs in excess of the growth in GNP to the provinces because of aging and so on of the population.

• 1025

**Mr. MacEachen:** I have not stated, and I have not stated because the government has not decided yet where these savings will take place. We are examining that situation and we will be considering areas where we might be able to make proposals that would achieve our savings, but as yet I have not decided, nor has the government, that a certain quantity of dollars will come out of any particular area. That is the situation. I hope the task force will grapple with these issues, as well as I will grapple with them, and that by the time the report comes out you will have formed some conclusions and I will be tending to form conclusions, but I certainly am not prejudging the situation at the present time as to what component will be in a sense the target of the savings.

**Mr. Blenkarn:** You expressed some concern to us today with respect to the quantum of these cash transfers to the provinces. I have difficulty in finding your \$14 billion but I can find something in the neighbourhood of \$12 billion. Perhaps you are including things that I am not including. But to go over it with you briefly, the presentation in the estimates indicates approximately \$6 billion for medical services and for CAP, roughly \$2 billion for postsecondary education, and another not quite \$4 billion, but the total comes to about \$12 billion in terms of equalization payments. You mentioned \$14 billion

[Translation]

sentiment soit très répandu au pays. Je n'ai aucune raison de ne pas croire également que les gens cherchent toujours à améliorer ces services.

Dans le cas du Régime d'assistance publique du Canada ou PFE dont vous m'avez parlé, je vous répondrai qu'il m'est plus difficile de savoir par exemple ce que pensent les Canadiens de notre appui aux universités canadiennes et comment ils perçoivent le fonctionnement du système d'enseignement post-secondaire au Canada. Je ne pourrais vraiment vous répondre avec certitude à ce sujet.

**M. Blenkarn:** Lorsque le docteur Maureen Law nous a renseignés sur les soins de la santé, elle a souligné que les coûts de ces soins augmenteraient probablement beaucoup plus rapidement que la croissance du PNB pour la période disons de 1982-1983 et les années 90, au fur et à mesure que la population deviendra plus âgée. Cependant, vos transferts relatifs au soin de la santé dans le cadre des programmes FPE sont liés à la croissance du PNB. Où croyez-vous qu'il pourrait y avoir une épargne pour les contribuables en ce qui concerne les frais médicaux et d'hospitalisation?

**M. MacEachen:** Excusez-moi, monsieur Blenkarn, j'ai manqué . . .

**M. Blenkarn:** Prévoyez-vous faire des épargnes? Vous avez de nouveau rappelé aujourd'hui que vous aimeriez réduire de \$1.5 milliard les transferts du gouvernement fédéral aux provinces sur une période de deux ans. Cependant, lors d'une séance d'information, le docteur Maureen Law nous a souligné qu'il y aurait un accroissement des coûts de la santé qui dépasserait la croissance du PNB dans les provinces, à cause du vieillissement de la population notamment.

**M. MacEachen:** Je n'ai pas fait de déclaration en ce sens car le gouvernement n'a pas encore décidé où l'on effectuera ces économies. Nous étudions la situation en nous arrêtant à des domaines se prêtant à ces économies mais jusqu'à ce jour, ni moi, ni le gouvernement n'avons décidé de prélever des fonds dans un domaine particulier. C'est où nous en sommes à l'heure actuelle. J'espère donc que le groupe de travail affrontera ces questions, comme je le ferai aussi de mon côté, et que d'ici à ce que le rapport soit publié, vous en serez arrivés à certaines conclusions et que j'en aurai, moi aussi, à proposer. Toutefois, je ne me prononcerai pas d'avance sur cette situation, je ne dirai pas quelle composante fera l'objet de ces réductions.

**M. Blenkarn:** Vous nous avez exprimé votre préoccupation quant à l'importance des transferts de paiements aux provinces. Pour ma part, j'ai de la difficulté à trouver votre somme de 14 milliards de dollars, j'arrive plutôt à 12 milliards de dollars. Peut-être avez-vous comptabilisé certaines choses que je n'ai pas additionnées. Pour revenir là-dessus brièvement, les prévisions budgétaires indiquent environ 6 milliards de dollars aux titres des services médicaux et du programme d'imputabilité des coûts, environ 2 milliards pour ce qui est de l'éducation secondaire et une autre somme de presque 4 milliards, ce qui

[Texte]

and I was wondering, sir, where that \$2 billion was coming from.

**Mr. MacEachen:** I gather, Mr. Blenkarn, you are referring to the estimates. I do not have the estimates book, but I certainly would be glad to reconcile the figures you have drawn from the estimates book and the figures I have put on the record. I assure you that if I am wrong on this I would be glad to acknowledge it.

**Mr. Blenkarn:** It might well be that some of the transfers you are talking about, Mr. Minister, are effectively transfers to the territories where you are responsible for their concerns anyway, and maybe some of the transfers are military transfers and so on in terms of education. I just point that out to you.

**Mr. Minister,** going on one step further, it is our indication that since 1972 to 1980 your expenditures, excluding transfers in your budget, have gone from \$15.5 billion to \$47.9 billion. Your expenditures have gone up 208.2 per cent, but your transfers have gone from \$4.4 billion to \$12.5 billion and are only up 185 per cent. In other words, the transfers have not been the cost of your expenditure problem. What do you have to say about that?

**Mr. MacEachen:** I am looking down the road guided by the expenditure plan I have put before the House of Commons in the budget and I know that one can draw various comparisons and obviously create certain rates of growth and expenditures as between various categories. I think that at times is a very useful exercise. What I am faced with, and was faced with, in the budget is the necessity of establishing some guide or some target level for expenditures that would follow, as I hope it will, the trend line of GNP, and I will make every effort to follow that.

• 1030

Now, it is quite futile for a Minister of Finance to attempt to achieve expenditure restraint—and when I say “expenditure restraint” I do not mean absolute cuts in total outlays from one year to another; I mean some reduction in the rate of growth in expenditures from one year to the other. If you will take a look at the line that is proposed in the medium-term expenditure plan, you will find that there is a gradual reduction in the rate of growth of expenditures, and that is not easy to bring about. I do not think that it is realistic to expect a Minister of Finance in the Government of Canada to achieve spending restraint and exclude from that exercise 20 per cent of his expenditures which flow out in the form of transfers to the provinces.

**Mr. Blenkarn:** I agree with you there, Mr. Minister. I would like to see you cut your expenditures, but I want to point out to you that your federal-provincial transfers in 1977 were 21.9 per cent of your expenditures. In 1980 they were 20.6 per cent showing a reduction of 1.3 per cent of your expenditures. I want to point out to you that your expenditures, vis-à-vis transfers to the provinces, have been more or less tied to GNP growth whereas your other expenditures have not and that

[Traduction]

me donne un total d'environ 12 milliards en paiements de péréquations. Je me demandais donc d'où venait ce 2 milliards de plus que l'on trouve dans le montant que vous citez.

**M. MacEachen:** Monsieur Blenkarn, je crois que vous vous reportez aux prévisions budgétaires. Je n'en ai pas d'exemple en main mais je serai certainement heureux de faire concorder les chiffres que vous en avez tirés et ceux que je vous ai cités. Je vous assure que je reconnaitrai m'être trompé, si tel était le cas.

**M. Blenkarn:** Il se peut que certains des transferts auxquels vous faites allusion, monsieur le ministre, ont été accordés aux territoires, dont les questions relèvent, de toute façon, de votre compétence, et que certains autres soient de nature militaire, etc., sous la rubrique de l'éducation. Voilà pour les précisions.

Monsieur le ministre, pour passer à une autre étape, à notre connaissance, de 1972 à 1980, vos dépenses, à l'exclusion des transferts budgétaires, ont augmenté, passant de 15.5 milliards de dollars à 47.9 milliards. Vos dépenses ont donc augmenté de 208.2 p. 100 alors que vos transferts sont passés de 4.4 milliards à 12.5 milliards, et ne se sont donc accrus que de 185 p. 100. Autrement dit, ce ne sont pas ces derniers qui ont été la cause de vos problèmes de dépenses. Quel est votre avis là-dessus?

**M. MacEachen:** J'envisage l'avenir en fonction du plan de dépenses que j'ai présenté à la Chambre des communes dans le budget et, je n'ignore pas que l'on peut établir certaines comparaisons et en arriver à certains taux d'accroissement des dépenses entre diverses catégories. Cette entreprise me paraît parfois être très utile. Ce à quoi je fais face et dois faire face, dans le budget, c'est le besoin d'établir un guide ou un niveau cible pour ce qui est des dépenses. À cet égard, j'espère que ces dernières s'aligneront sur le PNB et je ferai tout en mon pouvoir pour atteindre cet objectif.

Toutefois, il est certainement inutile que le ministre des Finances s'efforce de «limiter les dépenses»—et je n'entends pas par-là des coupures absolues d'une année à l'autre mais une certaine diminution du taux de croissance des dépenses. Si vous jetez un coup d'œil sur l'évolution qu'on propose à moyen terme, vous vous rendrez compte qu'il s'agit d'une réduction progressive de l'accroissement des dépenses, ce qui n'est pas une tâche facile. Je ne crois pas qu'il soit réaliste de s'attendre qu'un ministre des Finances du gouvernement canadien réussisse à limiter les dépenses en ignorant 20 p. 100 des sommes dépensées qui prennent la forme de transferts aux provinces.

**M. Blenkarn:** Je suis d'accord avec vous à cet égard monsieur le ministre. J'aimerais bien vous voir réduire vos dépenses mais je vous rappelle que les transferts fédéraux-provinciaux de 1977 correspondaient à 21.9 p. 100 de votre budget. En 1980, elles étaient de 20.6 p. 100, en baisse de 1.3 p. 100 par rapport à l'ensemble des dépenses. Je vous rappelle donc que les dépenses relatives aux transferts effectués aux provinces, ont été plus ou moins liées au taux de croissance du PNB alors que



[Text]

these expenditures have not increased or not been the prime cause of your increasing deficit.

**Mr. MacEachen:** I have not made that case.

**Mr. Blenkarn:** I know you have not made that case. I am making that case to you.

**Mr. MacEachen:** No, no. I am not asserting before the committee today the proposition that you have attacked. I am not making any statement to the effect that the cause of the deficit is transfers to the provinces. They happen to be about the same magnitude and I think I used the term "coincidental". They are coincidental. They happen to be the same size; that is what I mean when I say "coincidental". I am not saying that my deficit has been caused—well, it is not my deficit; that would be a rather grander approach to life than I normally take, to stamp it as "my deficit". It is my albatross; let me call it that. I am satisfied that the Government of Canada will have very little flexibility, will have very little fiscal respectability, if it has to operate with these huge deficits, the payment of which through interest on the debt is 20 per cent of our total expenditures. Quite apart from whatever you want to say about stabilization or so on, I just believe, as a practical matter, the amount of annual expenditure flowing into the service of the debt is much too large. I treat the deficit in that way, but do not want to leave the impression that I am pointing a finger and saying, "Well, the deficit was caused by my transfers or the federal government transfers to the provinces."

**Mr. Blenkarn:** I am glad you take that position, Mr. Minister, because I do want to point out to you that your expenditures in the growth expenditures from 1979-80 to 1980-81, and budgetary expenditures went up 19 per cent. However, if you take a look at fiscal transfers only—that is the equalization payments—they went up 6.1 per cent. Health care costs went up 5.1 per cent. Post-secondary education went up 9.1 per cent. CAP went up 13.4 per cent. Averaging those out, it only came out to an increase of 7.3 per cent in increases to the provinces, whereas on the totality your expenditures went up 19 per cent. So, I am pointing out to you that it is not in these particular programs where you have gone hog-wild. You have perhaps spent your money in other fields, but certainly not in these fields. Now would you agree to that?

• 1035

**Mr. MacEachen:** Well, I do not agree with the intemperate expression of hog-wild, certainly not from a member of a task force. Maybe I would accept it from a member of a Parliamentary committee, but . . .

**The Chairman:** What the hell is that supposed to mean?

[Translation]

les autres montants dépensés ne l'ont pas été et que l'accroissement de votre déficit n'est pas principalement attribuable à ces transferts.

**M. MacEachen:** Je n'ai pas affirmé cela.

**M. Blenkarn:** Je ne l'ignore pas, c'est moi qui vous présente ces réflexions.

**M. MacEachen:** Non, non. Je ne présente pas aujourd'hui les arguments auxquels vous vous attaquez. Je n'affirme nullement que les paiements de transferts aux provinces sont la cause du déficit. Il se trouve qu'ils ont à peu près la même ampleur par «coïncidence». Il s'agit d'une coïncidence. Les deux montants sont à peu près du même ordre de grandeur, c'est ce que j'entendais lorsque j'ai parlé de «coïncidence». Je ne cherche pas à affirmer que mon déficit a été causé par un tel état de chose. De toute manière il ne s'agit pas de mon déficit, je serais assez prétentieux de la prétendre. Il s'agit plutôt du boulet que je dois traîner. Laissez-moi le désigner sous cette forme. Je suis convaincu que le gouvernement fédéral n'aura qu'une très petite marge de manœuvre et qu'il sera très peu respectable sur le plan fiscal s'il doit fonctionner malgré ces énormes déficits, dont le paiement par le truchement des intérêts sur la dette correspond à 20 p 100 de nos dépenses totales. Par conséquent, à part tout ce que vous voulez dire sur la stabilisation, etc, j'estime que sur le plan pratique, le montant annuel des dépenses alloué au service de la dette est beaucoup trop élevé. C'est ainsi que je considère le déficit; cependant, je ne veux pas qu'on ait l'impression que je montre quelqu'un du doigt en disant que ce déficit a été causé par les paiements de transfert que le gouvernement fédéral a effectués en faveur des provinces.

**M. Blenkarn:** Je suis heureux que vous ayez cette attitude, monsieur le ministre car je vous précise que vos propres dépenses figurant dans l'accroissement des dépenses de 1979-1980 à 1980-1981, vos dépenses budgétaires, ce sont accrues de 19 p 100. Cependant, si vous n'examinez que les transferts fiscaux, c'est-à-dire les paiements au titre de la péréquation, ces derniers ont augmenté de 6.1 p 100. Par ailleurs, les coûts ayant trait au service de santé ont augmenté de 5.1 p 100. Les frais pour l'éducation post-secondaire ont augmenté de 9.1 p 100, et ceux relatifs au régime d'assistance publique du Canada, de 13.4 p. 100. Donc en faisant la moyenne, l'augmentation, dans le cas des provinces, n'était que de 7.3 p. 100 alors que l'ensemble des dépenses a augmenté de 19 p. 100. Ce que je veux vous faire remarquer c'est que ce n'est pas dans le cadre de ces programmes que les dépenses ont été exagérées. Vous avez peut-être fait des dépenses dans d'autres domaines mais ce n'est pas dans ces domaines que ces augmentations exagérées ont eu lieu. N'êtes-vous pas d'accord?

**M. MacEachen:** Je dirais que je ne suis pas d'accord pour parler d'augmentation exagérée surtout lorsque cette expression nous vient d'un membre d'un groupe de travail. Peut-être que j'accepterais d'entendre un membre d'un comité parlementaire me dire ceci mais . . .

**Le président:** Mais que diable voulez-vous dire?



[Texte]

**Mr. MacEachen:** ... I think you can pluck out of the over-all expenditure items certain rates of growth and compare them unfavourably or favourably to what has happened in fiscal transfers, but the fact of the matter is that fiscal transfers are very large. They will continue to grow, even with the proposals in the budget. They are very large indeed, and it would be a mistake to draw the conclusion that somehow we are withdrawing. We are proposing that in 1982-83, 1983-84, as a result of renegotiations with the provinces, that we want to achieve certain savings, which I regard as not punitive. As a percentage, for example, the total transfers to the province are relatively modest. So I contest the view that somehow we are proposing something that is punitive or onerous. Obviously the provinces want to have increasing flows from the federal treasury, and they have had that in more expansive times, but we are in a different economic environment and a different period now, and that difference will be reflected in the way I will conduct these negotiations.

The purpose of the federal government is not to destroy the progress that we have made in this country. I have said that quite often in the House of Commons, that in these negotiations I hope to be very respectful of the progress that we have made over the years. It is not my purpose to dismantle that progress, but it seems to me that to seek this level of savings is not unreasonable, in view of the present fiscal situation of the Government of Canada.

**Mr. Blenkarn:** In any event, as a percentage of your expenditures in the 1980-81 year, it is anticipated that your transfers will only be 18.6 per cent of your expenditures, whereas they were 20.6 in 1979-80, and in accordance with your forecast for 1981-82, they will only be 18.3 per cent. In other words, they are going down as a percentage of your expenditures so that you are already accomplishing a great deal of saving from these particular transfer programs.

**Mr. MacEachen:** You can draw these comparisons, but, as I stated earlier, the absolute amounts are growing, they will continue to grow, and the savings that I want to achieve are, it seems to me, well within reason. It does not comfort me very much, Mr. Blenkarn, for you to point out that about total outlays, for example, nor does it in a sense solve very much. If you say, the over-all percentage has decreased of transfers to the provinces, but then the over-all outlays have gone up as a result of uncontrollable items like the public debt where the vagaries or volatility of interest rates impose unexpected expenditures on any finance minister, obviously the proportion of transfers to the provinces may shrink, but it is still a very large amount.

• 1040

**Mr. Blenkarn:** I do not want to hold up other members here but I would like to ask you one other question, one that I think is going to cause a great deal of difficulty. You mentioned that

[Traduction]

**M. MacEachen:** ... je crois que vous pouvez choisir parmi les postes de dépenses certains taux de croissance qui peuvent se comparer de façon favorable ou défavorable aux transferts fiscaux, mais il n'y a pas de doute que les transferts fiscaux constituent quelque chose d'extrêmement important et ils continuent à augmenter, même dans le cadre des propositions du budget. En fait ces transferts fiscaux sont extrêmement élevés et on aurait tort de prétendre, en conclusion, que de quelque façon nous nous retirons de ce domaine. Nous avons proposé pour 1982-1983 et 1983-1984, à la suite des négociations de ces accords avec les provinces, d'en arriver à faire certaines économies, mais il ne s'agit pas d'une mesure punitive. Au point de vue pourcentage, la totalité des transferts faits aux provinces est relativement modeste. Par conséquent, je ne suis pas d'accord lorsqu'on nous dit que nous essayons de punir les gouvernements provinciaux ou que ces transferts sont trop onéreux; il est bien évident que les provinces veulent obtenir plus d'argent de la part du trésor fédéral et c'est ce qu'on leur a fourni dans des périodes où il y avait une expansion de l'économie, mais actuellement la contingence économique est différente et c'est cette différence qui se reflètera dans la façon dont je dirigerai ces négociations.

L'objectif du gouvernement fédéral n'est pas de saper les progrès qui ont été accomplis dans notre pays. J'ai souvent répété à la Chambre des communes que dans le cas de ces négociations, j'espérais bien qu'on ne compromettrait pas les progrès que nous avons accomplis dans le passé. Mais, d'un autre côté, je ne vois pas pourquoi nous ne chercherions pas à faire des économies, compte tenu de la situation financière actuelle du gouvernement du Canada.

**M. Blenkarn:** Et pourtant, si l'on considère le pourcentage de vos dépenses pour l'année 1980-1981, l'on s'attend à ce que vos transferts de constituent que 18.6 p. 100 de vos dépenses, alors qu'en 1979-1980, ils constituaient 20.6 p. 100 et d'après vos prévisions pour 1981-1982, la proportion ne serait alors que de 18.3 p. 100. En d'autres termes, le pourcentage de ces transferts par rapport à vos dépenses baisse et par conséquent vous faites déjà pas mal d'économies dans le cas de ces programmes de transferts.

**M. MacEachen:** Vous pouvez établir ces comparaisons mais comme j'ai dit plus tôt, en montants absolus, il y a une continuation de l'accroissement des transferts et les économies que je veux obtenir me semblent des plus raisonnables. Monsieur Blenkarn, que vous me parliez des dépenses totales ne m'aide pas beaucoup ni ne résoud grand chose. Si vous dites que le pourcentage général de transfert auprès des provinces a diminué mais que les dépenses générales ont augmenté du fait de facteurs incontrôlables tel que la dette publique astreinte au caprice ou à la volatilité des taux d'intérêt imposant des dépenses inattendues à un ministre des Finances, l'éventualité d'une réduction des transferts auprès des provinces est tout à fait possible et cela représente toujours une somme très importante.

**M. Blenkarn:** Je ne veux pas empêcher les autres de poser des questions mais j'aimerais vous en poser une autre qui, à mon avis, va nous créer beaucoup de difficultés. Vous avez dit

## [Text]

one of the concerns you had was a question in your words of "political leverage", and the other concern you really had was a question of visibility. In other words, you were spending a great deal of money, you were getting no credit for. And you were concerned that the fiscal position of the government prevented you from having political leverage.

I am wondering to what extent you feel that the federal government should in fact be controlling medical expenses, post-secondary education, and this sort of thing. In the fiscal balance of the country, is it still not better for the federal government to collect a portion of the taxes and remit them in order to achieve an element of equalization with respect to the EPF-oriented programs? Is political visibility more important to you than that type of equity?

**Mr. MacEachen:** Well, to Mr. Blenkarn through you, Mr. Chairman, I believe that the question of fiscal balance is a very important question, and if the government of Canada is to achieve national objectives and is to operate with effectiveness in all parts of the country, then it must have the fiscal strength to accomplish that, and it must have the fiscal flexibility. So it seems to me so obvious that a government which is boxed in by fiscal restraint is bound to lose the political leverage it needs in this country. I do not think there is anything immoral about that statement. I know perfectly well that provinces want to be strong. I do not object to that. Fine. But if we are going to have a central government that is capable of maintaining the viability of the economy and the nation, then it cannot be in a sense very weak and, at times, derided for its fiscal weakness by people in the country and sometimes by provinces.

So I regard that as a very important part of my purpose as Minister of Finance in these negotiations and in my over-all fiscal policy, that is to try to create the kind of fiscal strength, respectability and flexibility that a national government requires. There is a balance you know. I believe there will be an equilibrium, a dynamic competition, between the provinces and the Government of Canada but, at the present time it seems to me that, fiscally, the balance has shifted quite adversely against the Government of Canada, the Parliament of Canada. I think it is very important that the Government of Canada, which is the only government for all Canadians, should be visible and apparent to all the citizens in the country, and that when we spend huge sums of money we should not in a sense do it in a way that is unknown to most citizens. Today, for example, if you want to talk about EPF or post-secondary education, it would only be by accident that the public would know that we are heavily involved financially in that field.

• 1045

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** Through you, Mr. Chairman, to the minister, my first question has to do with my concern about the terms of reference of the committee. As you will know, Mr. Minister, when the idea was first suggested of a parliamentary task force to look into the whole question of federal-provincial fiscal arrangements, and I believe it was put forward by the opposition, the idea was that there would be a task force which would

## [Translation]

qu'une des questions qui vous préoccupait le plus était, selon vos propres termes, celle de «levier politique», et l'autre celle de la visibilité. En d'autres termes, vous dépensez beaucoup d'argent dont vous ne tirez aucun crédit. De plus, selon vous, la position fiscale du gouvernement lui interdit toute influence politique.

Dans quelle mesure estimez-vous que le gouvernement fédéral devrait en fait contrôler les dépenses médicales, l'éducation postsecondaire, entre autres? Étant donné l'équilibre fiscal du pays, n'est-il toujours pas préférable que le gouvernement fédéral collecte une partie des impôts et les redistribue afin de garantir cet élément de péréquation pour le financement des programmes établis? La visibilité de cette griffe politique est-elle plus importante pour vous que cette équité?

**M. MacEachen:** Monsieur Blenkarn, cette question d'équilibre fiscal est très importante et si l'on veut que le gouvernement du Canada réalise ces objectifs nationaux et fonctionne avec efficacité dans toutes les régions du pays, il lui faut alors la force et la souplesse fiscale nécessaire et indispensable. Il me semble donc évident qu'un gouvernement lié par des contraintes fiscales perd automatiquement l'influence politique dont il a besoin dans le pays. Je ne vois rien là d'immoral. Je sais parfaitement que les provinces veulent être fortes. Je n'ai pas d'objection. Très bien. Mais si nous voulons un gouvernement central capable de maintenir la viabilité de l'économie et de la nation, il ne peut se permettre d'être faible ou d'être parfois raillé pour sa faiblesse fiscale par la population et parfois par les provinces.

Je considère donc dans le cadre de ces négociations et dans celui de ma politique fiscale générale, qu'essayer de créer ce genre de force fiscale, de respectabilité et de souplesse indispensable à un gouvernement national comme une partie très importante de mon rôle de ministre des Finances. Vous savez, cet équilibre existe. Je crois qu'il y aura un équilibre, une concurrence dynamique entre les provinces et le gouvernement du Canada, mais à l'heure actuelle, il me semble que sur le plan fiscal il y a un fort déséquilibre défavorable au gouvernement du Canada, au Parlement du Canada. Je crois très important que le gouvernement du Canada, qui est le seul gouvernement de tous les Canadiens, soit visible et apparent à tous les citoyens du pays, et que lorsque nous dépensons d'énormes sommes d'argent nous ne le fassions pas d'une manière inconnue de la majorité des citoyens. Aujourd'hui, par exemple, en matière de FPE ou d'éducation post-secondaire, ce n'est que par accident que le public connaît notre forte participation financière dans ces domaines.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Monsieur le ministre, ma première question sera relative à l'ordre de renvoi de notre Comité. Comme vous le savez, monsieur le ministre, lorsqu'on a parlé pour la première fois d'un groupe de travail parlementaire chargé d'étudier toute la question des accords fiscaux entre le fédéral et les provinces, et je crois que c'est l'opposition qui en a parlé la première, l'intention était d'établir un groupe de travail qui



*[Texte]*

have an open-ended inquiry into, and study of, federal-provincial fiscal relations. My concern, about which I want your comment is that the work of the task force now has had certain limits put on it by the terms of reference. These state that the work of the task force must take place within the context of the government's expenditure plan as set out in the October 28, 1980 budget, and you have reminded us a couple of times throughout your submission that this is the case. So I want to ask you whether or not this committee is free to come up with recommendations, having looked at the facts vis-à-vis established programs, financing, et cetera? Is it free to come up with recommendations such as perhaps that there ought to be more federal involvement, more federal spending and not less? How will you as Minister of Finance regard these now which I admit are hypothetical recommendations of the committee in as much as they might not fall within the parameters of the budget.

**Mr. MacEachen:** Mr. Chairman, I understand the point that Mr. Blaikie is making, and I regard it as one of the advantages of the task force that it has been asked by Parliament not only to look at the question of fiscal arrangements, but to do it within a particular fiscal framework. However, I agree that it would be easier not to have that kind of a constraint. You could make a variety of recommendations and not take into account the financial consequences but, here, it seems to me you have been asked to do an even more challenging job which is to look at the cloth we have and to cut the suit to the available cloth. That seems to me to be an excellent direction given by Parliament to the task force. I know that it will place a constraint upon you but I think your results will be more valuable to me. It would be really of not much interest to me to have a whole array of proposals that are not related to the kind of expenditure pattern that I have laid down and that I intend to follow. That is why I think your work will be very valuable. If you follow the will of Parliament, you will be doing a very challenging and difficult thing.

• 1050

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, again to the minister, what I am concerned about is that, in the submission that we have heard from the minister this morning, and in the terms of reference which I understand the committee to have, we are pursuing a sort of specialized line of inquiry which has to do strictly with the sort of fiscal problems that the federal government is experiencing and not with, in the view of the minister, if I understand your last comment correctly, a mandate to inquire into, for instance, the effects of the significant savings that you would like us to help you achieve. I am concerned that there is not sufficient anxiety in your submission this morning, Mr. Minister, about the effect that these significant savings will have on the quality and the quantity of services to Canadians in the various programs that are funded by the envelope in which you expect to achieve these savings.

Certainly many provinces have experienced already the effects on health care services, and on other public services

*[Traduction]*

étudierait en permanence ces relations fiscales. Ce qui m'inquiète et j'aimerais savoir ce que vous en pensez, c'est que ce groupe d'étude s'est maintenant vu imposé certaines limites par son ordre de renvoi. Il stipule que le travail du groupe d'étude doit se faire dans le contexte du programme de dépenses du gouvernement exposé dans le budget du 28 octobre 1980 et c'est ce que vous nous avez rappelé à une ou deux reprises dans votre exposé. Je veux donc vous demander si ce comité est libre de présenter des recommandations, après avoir étudié le financement des programmes établis, par exemple? Est-il libre de recommander par exemple que la participation fédérale devrait être accrue, que les dépenses fédérales devraient être accrues et non pas diminuées? En tant que ministre des Finances comment considéreriez-vous ces recommandations qui pour l'instant, je l'admets, ne sont qu'hypothétiques, si elles ne correspondent pas exactement au paramètre du budget?

**M. MacEachen:** Monsieur le président, je comprends ce que veut dire M. Blaikie, et je considère comme un des avantages que le Parlement ait demandé à ce groupe d'étude non seulement d'étudier la question des accords fiscaux, mais de le faire dans un cadre fiscal déterminé. Cependant, je reconnais que la tâche serait plus facile sans ce genre de contrainte. Vous pourriez faire toutes sortes de recommandations sans tenir compte des conséquences financières mais il me semble qu'on vous a demandé de faire un travail encore plus difficile dans la mesure où on vous demande de couper un vêtement dans le tissu disponible. Il me semble que le Parlement a donné d'excellentes instructions au groupe d'étude. Je sais que cela vous impose des contraintes mais je pense que les résultats n'en auront que plus de valeur pour moi. Il ne m'intéresserait pas vraiment d'avoir toute une série de propositions sans relation avec le programme de dépenses que je me suis fixé et que j'ai l'intention de respecter. C'est la raison pour laquelle je pense que votre travail est très utile. Si vous respectez la volonté du Parlement, vous devrez relever un véritable défi.

**M. Blaikie:** Monsieur le président, avec votre permission, monsieur le ministre, ce qui me préoccupe, c'est que dans la présentation que vous nous avez faite ce matin, en ce qui concerne le mandat que j'avais cru que le Comité avait, nous semblons nous engager dans un genre d'enquête spécialisée qui porte strictement sur les problèmes fiscaux que connaît le gouvernement fédéral et de l'avis du ministre, si j'ai bien compris sa dernière remarque, nous n'avons aucun mandat pour examiner par exemple quels seraient les effets des économies considérables que vous aimeriez que nous vous aidions à réaliser. Je m'inquiète de voir, monsieur le ministre, en entendant votre mémoire ce matin, que vous ne vous intéressez pas suffisamment à l'effet que ces économies considérables auront sur la qualité et la quantité de services offerts aux Canadiens dans le cadre des divers programmes financés à même les enveloppes dans lesquelles vous comptez réaliser ces économies.

Il est certain que de nombreuses provinces ressentent déjà les effets de telles économies sur les services de santé et sur



*[Text]*

which have come about when provincial governments have sought to make their social envelopes an avenue of restraint. Accordingly I would like to have your comment this morning on what you expect the effects of these savings, should they be achieved, to be, for instance, on health care, post secondary education, and social assistance.

**Mr. MacEachen:** Mr. Chairman, it is obvious that the government in reaching its conclusions, even based on what I hope will be a very useful report from this task force, will have to take into account the effects of any proposal it makes. Presumably the task force will want to assess, as well, the effects of any proposed course of action. Probably because you have to do that, because you have to do it within a particular financial framework, it will drive you as it will drive me to consider alternatives and options and so on. That is really where the hard decision-making will come.

I do not think I would want to make a proposal to my colleagues, for example, on a way of achieving a particular saving without trying to outline the consequences of that particular saving, whether it would impact on individuals, or whether it was program specific or treasury specific. You have to look at these matters.

I do not believe that your mandate would preclude you from examining the effects of the options you might want to recommend, but I do not think I have the liberty, indeed you have the liberty under the terms of reference approved by Parliament, not to take into account the financial program. I think that would make it interesting. Never has such confidence been placed in a task force.

**Mr. Blaikie:** I am not sure, Mr. Minister, whether this is a challenge or an odious task. It depends on one's perception of the budget, I suppose.

Another question I have has to do with something that was said in the first paragraph of your submission this morning, and that is that the review of federal-provincial fiscal arrangements must be completed some time before April 1, 1982. What I am concerned about here is the need for clarifying for the public, I think, that it is not the case that all things have to be renegotiated by April 1, 1982. If I understand my briefings from the Department of Finance correctly, really, the Established Program Financing Act does not have to be renegotiated by April 1, 1982; all that changes in April 1, 1982 is that the federal government can then amend it without the consent of the provinces. What I am concerned about, particularly when we are speaking about introducing topics like extra billing into the renegotiation of EPF, introducing concerns that have arisen about national standards and trying to put into negotiations mechanisms by which standards can be maintained, there is a public perception—at least I think there is—that there is a deadline for this sort of thing to happen, that by April 1, 1982 we will either have Established Programs Financing or we will not, because that is the date by which things have to be renegotiated. It seems to me, if I understand the program correctly, that this simply is not the case; Established Programs Financing, as it now stands, could go on for some time if there were no agreement between the federal government

*[Translation]*

d'autres services publics parce que les gouvernements provinciaux ont cherché à réaliser des économies dans leurs enveloppes sociales. Par conséquent, j'aimerais bien que vous nous disiez ce matin quels effets vous prévoyez que ces économies, si elles sont réalisées, auront par exemple sur les soins de santé, l'enseignement postsecondaire et l'assistance sociale.

**M. MacEachen:** Monsieur le président, il est évident que le gouvernement, lorsqu'il tirera ses conclusions, même en se fondant sur ce que j'espère sera un rapport très utile du groupe de travail, devra tenir compte des répercussions de toute proposition qu'il avance. Je présume que le groupe de travail voudra également évaluer quelles seront les répercussions de toute mesure proposée. Il est probable puisque vous devrez le faire et puisque vous devez tenir compte de certains paramètres financiers que vous serez poussés tout comme je le serai, à examiner les autres possibilités, les autres options. C'est à ce moment que les décisions difficiles devront se prendre.

Je ne crois pas par exemple que je veuille présenter une proposition à mes collègues sur la façon de réaliser des économies à un chapitre particulier sans tenter de leur présenter les conséquences de ce geste, que ce soit pour les individus ou pour un programme précis ou pour des crédits précis. Il faut tenir compte de ces aspects.

Je ne crois pas que votre mandat vous empêche d'étudier les répercussions des options que vous pourrez recommander, mais je ne crois pas être en mesure alors qu'en fait vous l'êtes, en vertu de votre ordre de renvoi approuvé par le Parlement, de ne pas tenir compte du programme financier. Je crois que ce serait des plus intéressants. On n'a jamais accordé une si grande confiance à un groupe de travail.

**M. Blaikie:** Je ne sais pas au juste, monsieur le ministre, si c'est là un défi ou une tâche odieuse. Cela dépend de la perception qu'on a du budget sans doute.

Ma question suivante porte sur quelque chose que vous avez dit dans le premier paragraphe de votre mémoire de ce matin, à savoir que l'examen des accords fiscaux fédéraux-provinciaux doit se terminer avant le 1<sup>er</sup> avril 1982. Je crois qu'il faut préciser à l'intention du public que ce n'est pas que tous ces accords doivent être renégociés d'ici le 1<sup>er</sup> avril 1982. Si j'ai bien compris ce que le ministère des Finances nous a dit, il n'est pas nécessaire de renégocier d'ici le 1<sup>er</sup> avril 1982 la Loi sur les programmes établis; la seule modification à partir du 1<sup>er</sup> avril 1982, c'est que le gouvernement fédéral pourra à compter de cette date modifier la loi sans le consentement des provinces. Ce qui me préoccupe, surtout lorsqu'il est question dans le cadre de la renégociation du financement des programmes établis d'ajouter des éléments comme la facturation en sus, de tenir compte des préoccupations qui existent maintenant sur les normes nationales, et tenter d'ajouter des mécanismes de négociation qui permettent d'assurer ces normes, c'est que le public a l'impression... Du moins je crois que c'est le cas... qu'il y a un délai pour tout cela, que d'ici le 1<sup>er</sup> avril 1982, nous aurons soit mis en place de tels mécanismes dans le cadre du financement des programmes établis ou alors cela n'existera pas puisque nous avons jusqu'à cette date pour renégocier les ententes. Il me semble, si j'ai bien compris le programme, que ce n'est pas du tout le cas; le financement des programmes

[Texte]

and the provinces for a new system and if the federal government were willing to amend it unilaterally.

• 1055

**Mr. MacEachen:** Mr. Chairman, I agree with Mr. Blaikie's interpretation, as I understand it, that if we did not reach an agreement with the provinces EPF would continue but the federal government, or the federal Parliament, would be free to alter or amend it, and I wonder how acceptable that eventuality would be, if we amended certain programs on your own.

In the case of the equalization payments, that is a terminus, or a terminal . . .

**Mr. Blaikie:** As far as equalization is concerned, but not EPF, which is the main concern of most public groups.

Another question, Mr. Chairman, and it has to do again with the timetable, and the fact that all that happens as of April 1, 1982 is that the federal government can then amend it without provincial consent. If it is the stated objective of the federal government already to achieve significant savings in the area of transfers to the provinces, what possible benefit or incentive is there for the provinces to negotiate something different from what is already the case? In other words, I am asking, Mr. Minister, is there not a sense in which the perceived intention of the federal government to achieve significant savings almost sets up a scenario for unilateral action down the road?

**Mr. MacEachen:** Mr. Chairman, that is certainly not my intention, to go through a series of meetings that would not be intended to produce agreement and then have in mind amendments by the federal government in the EPF. That is not what I certainly have in mind. It is true that in the past every time we sat down to negotiate we ended up taking on additional responsibilities, or the provinces came out of the negotiations being better off. I understand that is the case and, as I said, they were in quite different times and the requirements of the federal government are such that we cannot reduplicate that expansionary period.

• 1100

**Mr. Blaikie:** It is the case, Mr. Chairman, that the provinces were better off as of the agreement of 1977, and that was an agreement; it was something that Parliament passed after the provinces had agreed to it. Since that time it has come to be perceived that the federal government has had a higher percentage, for instance, of expenditures in health care than the provinces, that the percentage of money which is federal money spent on health care in various provinces has grown. However, if I understand the facts correctly, this may in the long run be seen to be an anomaly rather than a continuing reality and that the percentage of provincial moneys spent on health care in various provinces will now begin to grow sub-

[Traduction]

établis, tel qu'il existe actuellement, pourrait continuer pendant un certain temps si le gouvernement fédéral et les provinces n'arrivaient pas à s'entendre sur un nouveau régime et si le gouvernement fédéral n'était pas prêt à modifier la loi unilatéralement.

**M. MacEachen:** Monsieur le président, j'approuve l'interprétation de M. Blaikie, car selon ma façon d'interpréter la chose, si nous ne parvenons pas à une entente avec les provinces, le FPE continuera, mais le gouvernement fédéral ou le Parlement fédéral aura le loisir de modifier ou d'amender le programme; toutefois, je me demande jusqu'à quel point ce serait acceptable si nous modifions de notre côté certains programmes.

Dans le cas des paiements de péréquations, nous en sommes au terminus, ou à la fin . . .

**M. Blaikie:** Dans le cas de la péréquation, mais non du FPE, la question qui intéresse principalement les groupes publics.

Ma question suivante, monsieur le président, porte également sur l'échéancier et sur le fait qu'à compter du 1<sup>er</sup> avril 1982, le gouvernement fédéral pourra apporter des amendements sans le consentement des provinces. Puisque le gouvernement fédéral a déjà avoué son objectif de réaliser des économies considérables dans le secteur des transferts aux provinces, quel avantage ou encouragement y a-t-il pour motiver les provinces à négocier quelque chose de différent de ce qui existe déjà? En d'autres termes, j'aimerais savoir, monsieur le ministre, si en un certain sens, l'intention qu'on prête au gouvernement fédéral de réaliser des économies considérables ne fixe-t-elle pas déjà un scénario rendant presque inévitable un geste unilatéral à l'avenir?

**M. MacEachen:** Monsieur le président, je n'ai certainement pas l'intention d'entreprendre toute une série de réunions ne visant pas à produire une entente pour ensuite promouvoir des amendements au FPE par le gouvernement fédéral. Ce n'est certainement pas du tout ce que j'ai en tête. Il est vrai que par le passé, à chaque fois que nous nous sommes réunis pour négocier, nous nous sommes retrouvés avec des responsabilités nouvelles où les provinces se sont retrouvées en meilleure posture. Du moins, c'est ainsi qu'on m'a présenté la chose et comme je viens de le dire, nous vivons maintenant une époque bien différente et les besoins du gouvernement fédéral sont tels que nous ne saurions revivre cette période expansionniste.

**M. Blaikie:** Il est vrai, monsieur le président, que les provinces se trouvaient en meilleure posture à la suite de l'entente de 1977, une vraie entente celle-là; le parlement l'avait adoptée une fois adoptée par les provinces. Depuis cette époque, on a fini par se rendre compte que le gouvernement fédéral avait à sa charge un pourcentage de plus en plus élevé des dépenses dans le secteur de la santé que les provinces et que le pourcentage que le gouvernement fédéral consacrait aux soins de santé dans les diverses provinces avait augmenté. Toutefois, si j'ai bien compris les faits, à long terme, il s'agit plutôt d'une anomalie que d'une réalité continue et maintenant, le pourcentage d'argent provincial consacré aux soins de santé par diver-



*[Text]*

stantially, that there are certain factors which were there in the last five-year period, which I will not go into, that caused the provincial percentage to drop in spite of whatever restraint policies the various governments might have had. Therefore the perception that some people have, that the federal government has somehow been too generous in the while with regard to health care and has been taken advantage of, is really only a sort of fleeting historical perception and that what is going to happen over the next five years is that the provinces are going to have to spend a lot more money even given the existing federal contribution. I was wondering whether or not you think, Mr. Minister, that this should be a source of worry to you—what achieving significant savings might mean for poorer provinces in particular, given that their percentage of spending in these areas is going to have to go up and is predicted to go up?

**Mr. MacEachen:** I think, Mr. Chairman, those are very interesting and important comments and that they will have to be taken into account in our work and in our discussions with the provinces, and it may be that you may recommend and the government may conclude, at the end of the day, that the health system is one area that is not capable of sustaining cuts or savings. That may be one of the conclusions, but at the moment I have not prejudged and the kind of trend analysis that you are making would have to be considered. Obviously it will come up in our discussions. You will have them. I will have them with the provincial representatives. The officials will have them. As we go through the process probably each one of us will be gaining a much better understanding of what is possible and what is not.

That is why I have been very hesitant to make firm proposals at this stage without a lot more discussion and a lot more understanding.

**Mr. Blaikie:** I would like to ask, Mr. Chairman, through you to the minister, why it is that you see the savings having to come within the social envelope. For instance, the mandate of this task force has to do with equalization and tax harmonization and established programs financing, but, given that we are to work within what is set out in the budget, what is said in the budget is that you expect these savings to come in the social envelope. I am wondering whether or not you consider it a possibility say, if sufficient adjustments were made elsewhere, having to do with equalization and also with revenue—that being the other side of the restraint coin and which is something, of course, that we do not have a mandate to look into. But particularly with regard to equalization, can you foresee an option in which that would be resolved so much to the federal government's satisfaction that it would not have to cut back on the social envelope?

• 1105

**Mr. MacEachen:** In the submission that I have laid before the committee, I have made some observations about the whole question of issues that are raised with respect to equalization,

*[Translation]*

ses provinces va commencer à augmenter considérablement, compte tenu du fait que certains facteurs qui ont existé au cours des dernières cinq années et dont je ne parlerai pas maintenant ont provoqué une diminution de la part provinciale, nonobstant les politiques de restriction des divers gouvernements. Par conséquent, l'impression que les gens avaient que le gouvernement fédéral s'était peut-être montré trop généreux ces derniers temps à l'égard des soins de santé et qu'on avait profité de lui mais n'est en réalité qu'une impression rapidement disparue. Ce qui se produira au cours des cinq prochaines années c'est que les provinces vont devoir dépenser beaucoup plus d'argent même si les contributions fédérales continuaient à leur niveau actuel. Je me demande donc si vous pensez, monsieur le ministre, que vous devez vous préoccuper de savoir ce que signifieront ces économies considérables pour les provinces les moins nanties, compte tenu du fait qu'elles devront augmenter le pourcentage de leurs dépenses dans ces secteurs, ce qui est d'ailleurs déjà prévu?

**M. MacEachen:** Je crois, monsieur le président, qu'il s'agit de remarques des plus intéressantes et des plus importantes dont nous devons d'ailleurs tenir compte dans notre travail et au cours de nos entretiens avec les provinces; il se pourrait fort bien que vous recommandiez et que le gouvernement conclut, qu'en fin de compte le régime de santé ne peut subir de coupures ou d'économies. Ce sera peut-être là l'une des conclusions; je ne peux en préjuger pour l'instant, mais il faudra certainement tenir compte de l'analyse de tendance dont vous parlez. Il est évident qu'il en sera question au cours de nos entretiens, ceux que vous aurez et ceux que nous aurons avec les représentants provinciaux. Les fonctionnaires en entendront parler. Pendant tout ce processus, il est probable que chacun d'entre nous arrivera à mieux comprendre ce qui est possible et ce qui ne l'est pas.

C'est pourquoi j'ai tant hésité à présenter des propositions fermes maintenant, sans beaucoup plus de discussions et beaucoup plus de compréhension du problème.

**M. Blaikie:** J'aimerais demander au ministre, monsieur le président, pourquoi il pense que c'est dans l'enveloppe sociale qu'on doit aller chercher des économies. Par exemple, le groupe de travail a pour mandat d'étudier les questions de péréquation, d'harmonisation fiscale, et du financement des programmes établis; puisque nous devons limiter notre travail aux dispositions du budget et que celui-ci prévoit des économies dans l'enveloppe sociale, il faut effectivement s'attendre à des économies à même l'enveloppe sociale. Je me demande si vous avez considéré la possibilité de faire des ajustements adéquats ailleurs, disons au titre des virements de péréquation, et aussi au titre des revenus, quoique dans ce dernier cas cela ne fasse pas partie de notre mandat. Mais surtout en ce qui a trait à la péréquation, y aurait-il des possibilités de répondre au désir du gouvernement fédéral, tout en évitant de diminuer les fonds de l'enveloppe sociale?

**M. MacEachen:** Dans mon mémoire au comité, j'ai fait quelques observations sur l'ensemble des questions concernant la péréquation. Si vous recommandiez qu'il ne serait pas juste

[Texte]

for example. If you urged upon me that the social envelope was not an appropriate area in which to seek savings, would you then say to me, well, you ought to explore equalization? I am not asking you to pronounce yourselves now, but how will you react, or how would you react, to a proposal to reduce equalization payments, in the light of the disparities that I have described among provinces as being very wide prior to equalization payments? No doubt the equalization payments narrow these disparities quite substantially. So I am drawing to your attention the choices that have to be made.

It would appear to me that in the light of the issues which I have laid out in my submission, one has to consider very carefully whether you want to find your savings in equalization. I am prepared to hear the views on that.

**The Chairman:** Thank you. I have two members here who have asked for questions, and we have with the minister another 10 minutes approximately. M. Loisel and Mr. Thacker. Vous avez à peu près cinq minutes.

**M. Loisel:** Merci. Monsieur le ministre, l'objectif du gouvernement fédéral était de partager à 50-50 les dépenses dans le domaine de la santé, de l'hospitalisation et de l'éducation postsecondaire. Maintenant, lorsque l'on scrute d'un peu plus près les dépenses réelles des provinces, particulièrement depuis le block funding de 1977, on se rend compte que la participation fédérale à ces frais, dans certains cas au moins, dépasse 50 p. 100. Donc, on ne suit plus la philosophie de base qui a été à l'origine de ces programmes à frais partagés.

Pourriez-vous nous dire aujourd'hui, *grosso modo*, comment se partagent en termes réels, les coûts dans le domaine de la santé, de l'hospitalisation et de l'éducation entre les provinces et le gouvernement fédéral? Ce n'est plus 50-50, c'est quoi?

**Mr. MacEachen:** Mr. Loisel, I am not able to give you the precise percentages because that question, as I understand it, is under discussion with the provinces. Maybe you would like to question Mr. Veilleux in more detail on the point. But, as I understand it, the presumption is that the federal share is probably at present more than 50 per cent. But that is, I presume, under negotiation with the provinces with a view to trying to agree on the basic facts. It would be a good start.

• 1110

Could I ask Mr. Veilleux to make a comment?

**M. Gérard Veilleux (sous-ministre adjoint, Relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances):** Monsieur le président, M. Loisel voudrait savoir quel est le pourcentage du partage dans les trois programmes qui sont inclus dans les arrangements sur les programmes établis. Historiquement, je pense que ce que M. Loisel a dit est très globalement, la part du gouvernement fédéral était de l'ordre de 50 p. 100. Avec les arrangements de 1977, le lien qui existait entre la contribution fédérale et la dépense provinciale a été coupé et nous présumons, comme le ministre le disait, puisque les chiffres que nous avons ne font pas l'objet d'un consensus actuellement, nous présumons donc, sur la base de

[Traduction]

de réaliser des économies à même l'enveloppe sociale, seriez-vous prêt à recommander qu'on explore les possibilités de réaliser ces économies dans le domaine de la péréquation? Je ne vous demande pas de vous prononcer maintenant à cet égard, mais quelle serait votre réaction si on proposait de réduire les virements de péréquation étant donné que je viens tout juste de souligner que l'écart est très grand entre les provinces? Il va sans dire que les paiements de péréquation diminuent ces disparités considérablement. Je ne fais que souligner pour vous les choix possibles.

A la lumière des points soulevés dans mon mémoire, il faudra étudier attentivement la possibilité de réaliser ces économies dans le domaine de la péréquation. Je suis prêt à entendre vos idées à cet égard.

**Le président:** Merci. Deux autres députés disposeront de dix minutes encore avant le départ du ministre. Ce sont M. Loisel et M. Thacker. You have about five minutes.

**Mr. Loisel:** Mr. Minister, the federal objective was to share equally costs of health, costs for hospitalization and post-secondary education. However, when one delves more closely into the real eventual expenditures, particularly since the advent of block funding in 1977, we note that the federal contribution to these costs, at least in certain cases, exceeds 50 per cent. So we have drawn away from the basic philosophy of these shared-cost programs.

Can you tell me now approximately how the costs of health, hospitalization and education are shared between the provinces and the federal government in real terms? If it is no longer a fifty-fifty split, what is it?

**M. MacEachen:** Monsieur Loisel, je ne peux vous donner une ventilation précise à cet égard, car on en discute présentement avec les provinces. Peut-être devriez-vous vous adresser à M. Veilleux pour plus de détails. Toutefois, si j'ai bien compris on prétend que la part fédérale dépasse sans doute les 50 p. 100. Mais justement, on négocie avec les provinces pour s'entendre sur les faits. C'est un bon début.

Pourrais-je demander à M. Veilleux de compléter ma réponse?

**Mr. Gérard Veilleux (Assistant Deputy Minister, Federal Provincial Relations, Federal Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance):** Mr. Chairman, Mr. Loisel asks what is the federal government's percentage share in the three programs included within the established programs financing. Historically, Mr. Loisel is correct, and as a whole the federal share was in the order of 50 per cent. Following the 1977 arrangements, the link between these federal contributions and the federal-provincial outlay was cut and as the Minister said, we presume that the figures that we have now are not actually agreed upon, but we can presume, from the preliminary data that we have collected, which is still unofficial, that the federal share will be more than 50 per cent.



*[Text]*

données préliminaires qu'on a pu recueillir et qui ne sont pas officielles encore, que la part du fédéral serait de plus de 50 p. 100. De combien cela excéderait-il 50 p. 100? C'est très difficile à dire actuellement, mais comme le ministre l'a indiqué, nous avons demandé aux provinces de fournir des chiffres sur leur part de dépenses dans les secteurs de l'assurance-hospitalisation, de l'assurance-santé et du postsecondaire.

Il faudrait se rappeler également que la part du fédéral dans le financement du postsecondaire est certainement plus importante que la part des provinces si on tient compte du fait qu'une partie des coûts du postsecondaire est financée à même les frais de scolarité payés par les étudiants ou à même les subventions que certaines fondations avancent aux universités. Règle générale, ce financement-là représente de 10 à 15 p. 100 des frais des universités. Le fédéral, historiquement, payait 50 p. 100, ce qui laisserait une part de 35 p. 100 aux provinces. C'est-à-dire que le gouvernement fédéral paie plus pour les frais d'opération du système d'éducation postsecondaire que les provinces.

**Le président:** Peut-être pourrions-nous poursuivre lorsque le ministre sera parti, parce que je veux donner la chance à M. Thacker de...

**M. Loisele:** Je voudrais poser une dernière question au ministre.

**Le président:** Une minute.

**M. Loisele:** Monsieur le ministre, les programmes à frais partagés sont essentiellement de juridictions provinciale et si le gouvernement fédéral défraie plus de 50 p. 100 des coûts réels, cela veut dire que d'une certaine façon, on contribue au déséquilibre entre les provinces riches et les provinces pauvres. Ai-je raison d'en arriver à cette conclusion? Si vous financez des programmes de juridiction provinciale à plus de 50 p. 100 dans les provinces riches, vous avez moins d'argent pour des programmes tels que la péréquation pour permettre aux provinces réellement pauvres d'atteindre une moyenne canadienne alors que vous permettez aux provinces riches de faire des économies qu'elles peuvent réinvestir dans leur développement économique. On accentue donc l'écart. Qu'en pensez-vous?

**Mr. MacEachen:** I must say that I do not have a very categoric answer to that. I think it is at least theoretically conceivable that all provinces, even though they do not contribute 50 per cent to, say, these shared-cost programs, in that way may not be contributing to greater disparity. I am not sure about the answer. It is a very important subject, a very important point, and I would really want to examine how the flow operate before I would say that the existence of that kind of a disproportionate percentage would bear more adversely or add to disparities. I think if that were our conclusion it would certainly be a serious one, but I am not ready to draw that conclusion until I see more specific flows of expenditures.

• 1115

**The Chairman:** Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, it is my hope that you would be able to arrange for the minister to come back again because, as I survey our task force, we are all relatively new in

*[Translation]*

By how much? It is quite difficult to say at this time, but as the Minister indicated, we have asked the provinces to provide figures as to their expenditures in the areas of hospitalization, medicare and post-secondary education.

It must be remembered also that the federal share of the financing of post-secondary education is certainly greater than the provinces if we take into account that part of the costs of post-secondary education are paid through the tuition fees collected or through grants given to universities by certain foundations. In general, that share of the financing represents 10-15 per cent of the university costs. Historically, the federal government pays a 50 per cent share which leaves 35 per cent to be paid by the provinces. In other words, the federal government pays a greater share of the operating costs of the post-secondary education than do the provinces.

**The Chairman:** Perhaps we should come back to this after the Minister has left, as I would like to give Mr. Thacker a chance to ask questions.

**Mr. Loisele:** I have one last question for the Minister.

**The Chairman:** You have another minute.

**Mr. Loisele:** Mr. Minister, the shared-cost programs essentially fall under provincial jurisdiction, and if the federal government pays more than 50 per cent of real costs, does that not mean that in some way we are contributing to the imbalance between the rich and the poor provinces? Is that a sound conclusion? If you pay more than 50 per cent of the programs under provincial jurisdiction, to the rich provinces, you would have less money for such other programs as equalization in order to allow the really poor provinces to achieve some Canadian average wealth, and at the same time, you are allowing the rich provinces to make certain savings they reinvest in economic development. We are, in fact, widening the gap. Do you not think so?

**M. MacEachen:** Je dois admettre que je n'ai pas de réponse précise. En théorie, il est possible que les province, même si elles ne contribuent pas 50 p. 100 à ces programmes à frais partagés, pourraient ainsi augmenter la disparité. Je n'en suis pas certain. C'est une question très importante, et il faudrait vraiment que j'étudie toute la question avant de ne pouvoir dire si une telle disproportion dans les partages augmente les disparités. Une telle conclusion serait certainement sérieuse, mais je ne suis pas prêt à y souscrire avant de voir des mouvements plus précis de dépenses.

**Le président:** Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** J'espère, monsieur le président, qu'il sera possible que le ministre compare à nouveau devant nous, parce que je constate que la plupart des membres du comité

*[Texte]*

politics and in federal-provincial relations. The minister has many, many years of experience and I would like to have the benefit of his practical down-to-earth political experience in a federation like Canada on such things as tax harmonization . . .

**The Chairman:** The minister has agreed to come back.

**Mr. Thacker:** . . . and on, for example, the capacity of the different levels of government to handle what really amounts to a deficit. Perhaps we have more capacity in Parliament by virtue of our tax expenditure account than the individual province, particularly in the Atlantic region, but I would like to have the minister's experience on that.

One specific question deals with the savings of \$1.5 billion in the two fiscal years 1982-83 and 1983-84. I presume you did not mean that amount of saving in each of those years but spread over both of those years.

**Mr. MacEachen:** Yes, that is correct.

**Mr. Thacker:** On post secondary education you referred to the federal goals being long-term, economic development and you talked about qualified managers and scientific advance and invention, and then you said that the program as it exists provides more link between these obvious federal policy interests and provincial outlays financed by those transfers. May I impose upon you to expand in that area?

**Mr. MacEachen:** Mr. Chairman, as I recollect the original justification for federal government support to the universities of Canada that developed in the days, for example, of Mr. St. Laurent was not that we were entering the field of education which was exclusively provincial, but that we were contributing to national development and achieving the goals of economic development through supporting the universities who were producing scientists and engineers, that universities were national institutions or that they had a national impact because of the movement of trained people from one province to the other and that through that way the government had sort of an in. At one time, as you know, the federal government had an arrangement by which we paid our funds to the university association. That eventually went by the board because, as I recollect, the view of the provinces was that they were really responsible for education and that if we were going to pay money it should go to the provinces, and even now to the point where it is block funded. But in that system, where is the link between the goals of national economic policy, for example, and the administration of the support to the universities? If it is a link, it is an accidental result, it does not exist inherently within the program itself.

• 1120

**Mr. Thacker:** How do you react personally, Mr. Minister? Through the Chairman, do you agree to the federal government's or Parliament's switching from block funding to provin-

*[Traduction]*

spécial sont assez peu expérimentés en politique et en relations fédérales-provinciales. Le ministre compte beaucoup d'années d'expérience et je voudrais profiter de son expérience politique pratique dans des domaines tels que l'harmonisation fiscale . . .

**Le président:** Le ministre a accepté de comparaître à nouveaux.

**M. Thacker:** . . . et la capacité des divers niveaux de gouvernement de faire face à un déficit. Il se peut que le gouvernement fédéral soit mieux en mesure de le faire que ne le sont les provinces, à cause de notre compte de dépenses fiscales, surtout dans la région de l'Atlantique, mais je voudrais savoir ce que le ministre en pense d'après sa longue expérience.

J'ai une question précise à poser concernant l'épargne de 1.5 milliard de dollars dans les deux années financières 1982-1983 et 1983-1984. Je suppose que ce chiffre ne s'applique pas à chaque année mais s'échelonne plutôt sur les deux.

**M. MacEachen:** Oui, c'est exact.

**M. Thacker:** Vous avez dit que les objectifs du gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, visaient le développement économique à long terme. Vous avez également parlé de gestionnaires compétents, de progrès scientifiques et d'inventions scientifiques. Vous avez ensuite dit que le programme actuel établit un lien plus étroit entre ces domaines d'intérêt fédéral et les déboursés provinciaux qui sont financés à même les paiements de transfert. Puis-je vous demander d'élaborer un peu, s'il vous plaît?

**M. MacEachen:** Monsieur le président, si je me souviens bien, à l'origine la raison pour laquelle le gouvernement fédéral donnait de l'appui financier aux universités, à l'époque de monsieur Saint-Laurent, était de contribuer au développement national et à la réalisation des objectifs de développement économique. Il ne s'agissait pas d'entrer dans un domaine de compétence exclusivement provinciale mais plutôt de contribuer au développement national et économique en encourageant les universités qui étaient les institutions nationales qui produisaient des scientifiques et des ingénieurs compte tenu du fait qu'elles avaient une incidence nationale parce que les diplômés se déplaçaient d'une province à l'autre. Il était donc normal que le gouvernement participe au financement des universités. Comme vous le savez, à une certaine époque le gouvernement fédéral versait les fonds directement aux universités. L'on a fini par abandonner ce régime, si je me souviens bien, parce que les provinces étaient d'avis qu'elles étaient responsables de l'enseignement et que nous devrions verser les fonds directement aux provinces. En effet, le régime de financement forfaitaire existe toujours. Cependant, en vertu du financement forfaitaire, où se trouve le lien entre les objectifs de la politique économique nationale, par exemple, et l'administration de l'appui financier aux universités? S'il y a un lien, il est fortuit; il n'existe pas en soi dans le programme lui-même.

**M. Thacker:** Quelle est votre réaction personnelle, monsieur le ministre? Etes vous d'accord que le gouvernement fédéral devrait remplacer le financement forfaitaire par un finance-



## [Text]

cial governments in each of these areas to a form of funding that would go to the individual universities or indeed to individuals personally? How do you view that whole area of balance?

**Mr. MacEachen:** You ask me how do I react personally? Unfortunately, I am unable in this job to react personally to a question of that kind. I think my personal reaction would be different from the policy reaction, and the policy reaction is that, in the present state of federalism in Canada, it would be very unlikely that one would get any kind of support for the federal government making payments directly to the universities. In my view, that probably would create a very deep division of opinion with the provinces, and unless I am totally out of touch with what is happening in the country, I do not think that is a starter. If you can come back and report to me that it is a possibility and the provinces will accept it, certainly that would be interesting.

**Mr. Thacker:** My last brief question, Mr. Chairman, is that we are always dealing in certain ways with the myths out on the street, and one myth is that there is a bunch of fat in the provincial government, there is a bunch of fat in the federal government, and there are many areas that we could be cutting back in; yet, when you discuss cutbacks, then people want everybody else cut back but their own program. Now, if we accept the fact that people agree that medicare is a good program, hospitalization is a good program, et cetera, et cetera, yet we still have the deficit, are we not left with only one conclusion which is to increase the income tax? Yet I sort of gather from what you are saying that you almost assume that there is a level of taxation beyond which we cannot go and that we are at the top. How do you respond to those comments?

**Mr. MacEachen:** I think that is a very good point, Mr. Chairman, but there is one approach in a sense to take and that is not to be unduly worried about the rate of expenditure growth, or not to hold it within the lines that I have projected in the budget, but to raise taxes in order to finance additional expenditures without increasing or, at the same time, reducing the deficit. I am not in a sense prepared to do that. I believe that it is essential that we keep a firm hold on expenditures themselves, and to have some discipline over a period of time—at times a discipline that may be unattainable because of unexpected events. But the Lambert commission and others enjoined the government to try to project a five-year expenditure plan and to stay with it, and to put discipline into the over-all government outlays; if you wanted to launch new programs, then you had to make decisions within a certain over-all total outlay. That is why, quite apart from taxation or the size of the deficit, there must be in my view at least, a very, very, close watch kept on expenditures and some guidelines for expenditure control or, otherwise, it will be almost impossible to keep them in check. I have had the experience, for example, the increased outlays that will occur as a result of increases in interest rates and that impact on the national debt, and increases in the international price of oil with the impact on the oil import compensation program, were beyond my control. They had to be met but, if I sort of said, well okay, there are

## [Translation]

ment direct aux universités ou même à certains particuliers? Quel est votre avis là-dessus?

**M. MacEachen:** Vous me demandez quelle est ma réaction personnelle. Malheureusement, dans ce poste je ne peux pas me permettre de réagir de façon personnelle à une question de ce genre. Je crois que ma réaction personnelle serait distincte de la réaction officielle, selon laquelle la notion de verser des fonds directement aux universités ne serait pas très favorablement reçue dans le contexte actuel du fédéralisme au Canada. A mon avis, une telle initiative entraînerait des divisions d'opinions profondes avec les provinces, et à moins que je ne comprenne pas du tout la situation actuelle au pays, je ne crois pas pouvoir envisager une telle possibilité. Si dans votre rapport, vous me dites qu'une telle initiative est possible, et que les provinces l'accepteraient, cela serait certainement intéressant.

**M. Thacker:** En dernier lieu, monsieur le président, je voudrais dire qu'il nous faut constamment faire face aux mythes populaires qui existent. L'un de ces mythes est que l'on pourrait effectuer beaucoup de réductions dans bien des secteurs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Cependant, lorsque l'on soulève la question des réductions, les gens veulent bien que nous réduisions tous les programmes sauf les leurs. Si nous acceptons le fait que les gens sont d'avis que l'assurance-maladie et l'assurance-hospitalisation sont de bons programmes, et que nous avons néanmoins un déficit, n'est-il pas vrai que le seul recours est d'augmenter les impôts? Je crois comprendre d'après ce que vous dites que nous ne pouvons pas dépasser un certain niveau d'imposition, et que nous avons déjà atteint ce niveau. Qu'en pensez-vous?

**M. MacEachen:** J'estime que le député soulève un point très valable, monsieur le président. Une façon d'aborder le problème est de ne pas trop s'inquiéter du taux de croissance des dépenses, ou de ne pas le limiter aux lignes directrices proposées dans le budget, mais en même temps d'augmenter les impôts afin de financer les dépenses supplémentaires sans augmenter ni diminuer le déficit. Je ne suis pas prêt à le faire. J'estime qu'il est essentiel de contrôler de près les dépenses et de faire preuve de discipline pendant une certaine période. Une telle discipline est parfois impossible à cause des événements imprévus. La commission Lambert et d'autres ont recommandé vivement que le gouvernement essaie d'élaborer un plan de dépenses quinquennal, de le respecter et de faire preuve de discipline dans les dépenses globales du gouvernement. Si l'on veut mettre sur pied de nouveaux programmes, il faut prendre des décisions dans le cadre d'un déboursé global. C'est la raison pour laquelle, en dehors des questions d'impôt ou de l'importance du déficit, je pense qu'il faut toujours surveiller de très près les dépenses, sinon il sera presque impossible de les freiner. J'ai déjà vécu l'expérience de dépenses entraînées par des événements que je ne pouvais pas contrôler. Il s'agit des déboursés accrus découlant des augmentations des taux d'intérêt, et leur incidence sur la dette nationale, et les augmentations du prix international du pétrole avec son incidence sur le programme d'indemnisation du pétrole importé. Il fallait payer

*[Texte]*

certain items that in a sense are beyond my control, but the others are not under my control either, then I think that would be a rather unsatisfactory situation.

• 1125

So I guess what I am arguing is that there is a case to be made for discipline, or some control on the expenditure side itself; then you can decide what to do on the tax side in the way of increasing taxes if you want to reduce the deficit very rapidly. But I do not see much promise, in my view at least, in the approach that is sometimes urged upon me—namely, not to be too concerned about expenditures because, if they go up, we will raise taxes to finance them. I am uncomfortable with that approach at this stage.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Minister.

I would suggest that we break for about five minutes and then come back. The officials will stay here.

I want to thank the minister for coming and giving us his submission and his answers and I hope to see him before this committee again before too long. Thank you.

We will take a five-minute break.

• 1126

• 1133

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît. I would suggest that we continue with questioning of the officials until 12.15 p.m., and then at 12.15 p.m. we will go in camera. We have a few things to discuss regarding the business of the committee and I do not think that will take more than five or ten minutes. So we could adjourn at about 12.25 p.m. Is it agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** You notice that I do not like to keep looking at my watch or the clock. I expect members to discipline themselves and to respect others' time. You know that we have to finish at 12.15 p.m. so you can count the minutes as well as I can.

We will start with Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, I have been concerned at the use of the two words "savings" and "cuts" and the interpretation the media start to put on these words in the sense of what it might do to the services. The minister himself used what I think was perhaps a better expression this morning when he said "some reduction in the rate of growth". So perhaps we should start off by getting this clarified. We are discussing a cut in the rate of growth. What, as a result, is intended to be the rate of growth according to the plan of the Minister of Finance?

**Mr. Veilleux:** I cannot answer that question, Mr. Herbert, in any precise way. The minister in his budget and in the statement that he made in the House on February 25, if my recollection is correct, talked about reductions in the order of \$500 million in 1982-83 and \$1 billion in 1983-84. He was

*[Traduction]*

ces dépenses, mais dans un certain sens elles étaient indépendantes de ma volonté. Mais s'il m'est impossible de contrôler les autres dépenses, je pense que cela serait une situation très peu satisfaisante.

Je prétends donc qu'une certaine discipline s'impose ou un certain contrôle du côté des dépenses comme telles; ensuite on peut décider s'il faut augmenter les taxes afin de réduire très rapidement le déficit. L'on me recommande parfois de ne pas trop me préoccuper des dépenses car si elles augmentent, on n'a qu'à augmenter les taxes pour les financer, mais à mon avis cette démarche est à déconseiller. Et pour l'instant, elle me met mal à l'aise.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre.

Je propose que nous fassions une pause de cinq minutes. Les fonctionnaires demeureront avec nous.

Je tiens à remercier le ministre d'avoir comparu devant nous, de nous avoir présenté son exposé et d'avoir répondu aux questions, et j'espère le revoir à nouveau devant ce comité d'ici peu. Merci.

Nous faisons une pause de cinq minutes.

**The Chairman:** Order please. Je propose que nous questionnions les fonctionnaires jusqu'à 12 h 15 après quoi nous siégerons à huis clos. Nous avons plusieurs sujets à discuter touchant les affaires du Comité et je ne crois pas que cela demande plus de cinq ou dix minutes. Nous pourrions donc lever la séance vers 12 h 25. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Vous avez remarqué que je n'aime pas surveiller l'heure. Je m'attends à ce que les membres en tiennent compte eux-mêmes et respectent le temps alloué aux autres. Vous savez que nous devons avoir terminé d'ici 12 h 15 alors vous pouvez compter les minutes aussi bien que moi.

Nous allons commencer par M. Herbert.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président.

On a parlé «d'épargnes» et de «coupures». Ces mots et la façon dont les médias interprètent leur effet sur les services m'inquiètent. Ce matin, je pense que le ministre a utilisé une expression plus appropriée lorsqu'il a parlé d'une «certaine réduction du taux de croissance.» Au départ, nous devrions peut-être éclaircir cet aspect. Nous discutons d'une coupure dans le taux de croissance. Quel est le taux de croissance prévu selon le plan du ministre des Finances?

**M. Veilleux:** Monsieur Herbert, je ne puis donner de réponse précise à cette question. Dans son budget et dans une déclaration faite en Chambre le 25 février, si je m'en souviens bien, le ministre a parlé de réductions de l'ordre de 500 millions de dollars en 1982-1983 et de l'ordre de 1 milliard de



[Text]

hoping that this would be achieved in the areas of transfers to provinces. What the precise level of transfers to the provinces would be in those years is obviously a matter that is in itself subject to negotiations.

**Mr. Herbert:** He must have had some basis though for saying that he is going to reduce \$500 million in the rate of growth. Now, can we get some clarification, because at the moment I am completely up in the air. Is he talking about taking half a billion dollars off a \$2 billion increase in the growth or half a billion dollars off a \$1 billion increase in the growth, because he made it very clear that there would be an increase in his budgets in the total dollars that were going to be involved in the fiscal transfers?

• 1135

**Mr. Veilleux:** I think if you look at the numbers, and I do not have them in front of me, Mr. Herbert, but the minister further identified that it would likely be in the social affairs envelope. If you look at the social affairs envelope, I think you will see in the numbers that there is still growth in there. I do not have the precise numbers here but I think it could be calculated.

**Mr. Herbert:** Okay, but you are saying that there will be an anticipated increase in the total dollar spending. The basis on which the minister is suggesting possible cuts presumably is on the assumption of the increase in costs based on past experience because the cost in these programs has been going up at a rate which has been in excess of the inflation rate.

**Mr. Blenkarn:** No, it has not.

**Mr. Herbert:** I am asking the question, Mr. Blenkarn, if you do not mind; I am putting it in the form of a question to the witness.

**Mr. Veilleux:** The rates of growth of the various components of the totality of the transfers, Mr. Herbert, varies from year to year and from program to program. I do not have a detailed list. I think Mr. Blenkarn was talking about it earlier. The growth in equalization is completely beyond the control of Parliament or the Government of Canada. It is determined by the amount of revenues that is equalized and is determined by the various taxing policies that provincial governments exercise or choose, either up or down. The EPF growth rate is determined in legislation to be the average rate of GNP and so that is a predetermined formula.

For the Canada Assistance Plan, the rate of growth there is again in the hands of the provinces. The federal government pays 50 per cent. It is a traditional share-cost program. If the incidence of poverty or welfare increases, the number of caseload increases and at the same time provinces choose to increase the social allowances payments, which to a large extent are indexed, then those payments will go up and accordingly the federal contribution will go up as well. I do not have the details program by program, I am just attempting to give you the general picture.

**Mr. Herbert:** It is to the general picture I want to stick because we will presumably in our deliberations be discussing

[Translation]

dollars en 1983-1984. Il espérait pouvoir effectuer ces compressions au chapitre des transferts aux provinces. Il est évident que le niveau précis des transferts aux provinces au cours de ces années sera une question à négocier.

**M. Herbert:** Il devait quand même se baser sur quelque chose pour dire qu'il allait comprimer le taux de croissance de 500 millions de dollars. Alors pouvez-vous nous fournir des éclaircissements car pour l'instant je suis complètement perdu. Parle-t-il d'une compression d'un demi-milliard de dollars sur une croissance de 2 milliards de dollars ou s'agit-il d'un demi-milliard de dollars sur une croissance d'un milliard de dollars, car il a dit très clairement qu'au total il y aurait une augmentation de ses budgets au chapitre des transferts fiscaux.

**M. Veilleux:** Si vous regardez les chiffres, monsieur Herbert, et je ne les ai pas là, mais le ministre a aussi précisé que cela toucherait probablement l'enveloppe des affaires sociales. Si vous regardez cette enveloppe, vous constaterez qu'il y a toujours une croissance. Je n'ai pas les chiffres exacts en main, mais je pense qu'on pourrait le calculer.

**M. Herbert:** Très bien, mais vous prévoyez quand même une augmentation dans le total de l'argent qui sera dépensé. On présume que le ministre se base sur l'augmentation des coûts par le passé pour suggérer des coupures possibles, car les coûts de ces programmes ont augmenté à un taux supérieur à celui de l'inflation.

**M. Blenkarn:** Non, ce n'est pas le cas.

**M. Herbert:** Monsieur Blenkarn, si vous voulez bien, c'est moi qui pose la question au témoin.

**M. Veilleux:** Monsieur Herbert, les taux de croissance des divers éléments au chapitre des transferts varient d'une année à l'autre et d'un programme à l'autre. Je n'ai pas là de liste détaillée. Je pense que M. Blenkarn en parlait tout à l'heure. La croissance de la péréquation échappe complètement au contrôle du Parlement ou du gouvernement canadien. Cette péréquation est fixée selon les revenus et déterminée par les diverses politiques fiscales des provinces, qu'ils soient à la hausse ou à la baisse. Aux termes de la loi, le taux de croissance du FPE a été établi selon le taux moyen du PNB, c'est une formule fixe.

Pour ce qui est du régime d'assistance publique du Canada, encore une fois, le taux de croissance est entre les mains des provinces. Le gouvernement fédéral y contribue à 50 p. 100. Traditionnellement, c'est un programme à frais partagés. S'il y a accroissement des effets de la pauvreté ou du bien-être, le nombre de dossiers augmente, et si, simultanément les provinces décident de majorer les prestations d'aide sociale qui sont en grande partie indexées, alors ces paiements augmenteront, et la contribution fédérale augmentera en conséquence. Je n'ai pas les chiffres pour chaque programme, mais j'essaie simplement de vous donner un aperçu général.

**M. Herbert:** Je veux m'en tenir à cette description générale car ce sera présument l'objet de nos délibérations lorsque

*[Texte]*

distribution between programs. The Minister of Finance's concern I assume is in the total cost, the total amount that he must include in his budget. Each year the amount has been going up and now he has expressed his concern at the rate of increase and he is suggesting, using his own words, some reduction in the rate of growth. That reduction in the rate of growth I assume is related to past experience in the rate of growth, and that rate of growth in the past has not all been legislated, some has been based on increased costs in the provinces and we share in those increased costs. Is that so?

**Mr. Veilleux:** Correct.

**Mr. Herbert:** Okay. The Minister of Finance, in trying to arrive at a package reduction in the rate of growth, must be making some assumptions in the total additional dollars he is willing to put into the pot, in effect, in future years, and therefore he is assuming that there are going to be increased costs in future years. It is not based on agreements because we are going to be renewing the agreements; it must at the moment then, I assume, be based on inflation rates. Is that right?

**Mr. Veilleux:** Well, partly.

• 1140

Perhaps, Mr. Chairman, with your permission, I might attempt to outline the broad approach that is followed by the Minister of Finance in arriving at those general decisions. They are essentially embodied in the budget that he presented. Essentially the Minister of Finance, as you know, has to formulate a view as to what the macroeconomic situation will be or is, and how he would like to influence it with stabilization policies and, therefore, with the expenditure and taxing decisions that he has to make. From the broad macro approach if you wish, he determines the amount of outlays that he is prepared to sustain, given the amount of revenues that are coming in from taxes and, from there, to determine the amount of deficit that would be appropriate for the federal government to sustain.

From there he then allocates it on the basis of what is called a fiscal plan by envelope, which is given on page S-30 and 31 of the last budget. The total outlay that he has determined for 1980-81 is, for instance, in the order of \$60 billion, going up to \$67 billion the following year, and \$74 billion and so on. Then he allocates that by envelope. You will see that the social affairs envelope is about \$25 billion which represents over 10.5 per cent increase over the previous year. And it goes on like this. The following year the social affairs envelope will be \$27 billion, and the growth rate will be 6.3 per cent.

**The Chairman:** Pardon me, but EPF is only part of the social affairs envelope.

**Mr. Veilleux:** Yes, that is right. In arriving at those broad decisions, he also makes a judgment as to, given that economic situation and the need to reduce the deficit, what would the government like to put its priorities on. He has determined in

*[Traduction]*

nous discuterons de la répartition des fonds entre les différents programmes. Je présume que le ministre se soucie surtout du coût total, de la somme totale qu'il doit inclure dans son budget. Chaque année, on a vu une augmentation assez forte; le ministre est maintenant préoccupé par ce taux de croissance et il suggère, selon ses propres mots, une certaine réduction de ce taux de croissance. Je présume qu'il se base pour cela sur l'expérience passée et, par le passé, ce taux de croissance ne découlait pas entièrement d'un processus législatif, mais était en partie basé sur une augmentation des coûts par les provinces, coûts que nous assumions ensemble, n'est-ce pas?

**M. Veilleux:** En effet.

**M. Herbert:** Très bien. En essayant d'en arriver à une proposition de réduction du taux de croissance, le ministre doit poser certaines hypothèses quant aux montants additionnels qu'il est prêt à verser dans l'avenir. Conséquemment, il présume qu'il y aura augmentation des coûts dans l'avenir. Il ne se base pas sur les ententes car nous allons renouveler ces ententes, alors je présume que pour l'instant, on se base sur les taux d'inflation, n'est-ce pas?

**M. Veilleux:** Bien, en partie.

Si vous me permettez, monsieur le président, je pourrais essayer de vous décrire la démarche générale adoptée par le ministre des Finances pour prendre ce genre de décisions. Essentiellement, elles sont comprises dans le budget qu'il a présenté. Comme vous le savez, il a émis une opinion sur ce qu'a été et sera la situation macro-économique et sur la façon dont il aimerait l'influencer par des politiques de stabilisation, donc par les décisions qu'il doit prendre au chapitre des dépenses et de la fiscalité. En se basant sur la démarche macro-économique, si vous voulez, il fixe le montant des déboursés qu'il est prêt à effectuer, compte tenu des revenus d'impôt et à partir de là, il peut déterminer le montant du déficit que le gouvernement fédéral peut supporter.

Ensuite, il répartit ces sommes sur la base d'un plan fiscal par enveloppes qui est expliqué aux pages 30 et 31 du dernier budget. Par exemple, les déboursés totaux qu'il a établis pour 1980-81 sont de l'ordre de \$60 milliards et passeront à \$67 milliards l'année suivante, et par après à \$74 milliards et ainsi de suite. Ensuite, ces sommes sont attribuées selon les différentes enveloppes. Vous constaterez que l'enveloppe des Affaires sociales est d'environ \$25 milliards, ce qui représente une augmentation de 10.5 p. 100 par rapport à l'année précédente. Et c'est comme cela que cela se passe. L'année suivante, l'enveloppe des Affaires sociales sera de \$27 milliards et le taux de croissance de 6.3 p. 100.

**Le président:** Pardonnez-moi, mais le FPE n'est qu'un élément de l'enveloppe des Affaires sociales.

**M. Veilleux:** En effet, c'est exact. En prenant ces grandes décisions, il porte également un jugement sur ce que devraient être les priorités du gouvernement, compte tenu de la conjoncture économique et de la nécessité de comprimer le déficit.



*[Text]*

his budget that the priorities should be on economic development within a deficit reduction scenario, and keeping the over-all growth rate of expenditures within the GNP. That is sort of the three broad parameters that he has formulated in his budget.

Now, if the total expenditures are to stay within GNP growth rate and priorities are to be attached to economic development, well then, obviously, some other areas have to grow by less than GNP if some are to grow by more than GNP. And you will see at Table 1.5 of the budget, page 31, Mr. Chairman, that some areas increase very rapidly and some increase less rapidly. For instance, for economic development the growth rate would be 21.6 per cent in 1981-82; 13.5 per cent in 1982-83. Social affairs 10.6 per cent in 1981-82; 6.3 per cent in the following year. So the growth rate varies that way.

That is the general formulation that the minister follows. He identifies the broad targets that he is hoping to achieve. As he has pointed out on a number of occasions, how that is to be achieved in particular and under what programs, he has still to formulate his views, and he wants to have the views of the task force on this.

**Mr. Herbert:** And will you agree, sir, if the inflation rate were in the next two years to be the two figures you have just mentioned, ten point something and six point something per cent, then the social envelope as such would show no reduction in spending and, if the allocation within the envelope was approximately the same for fiscal transfer payments, there would be no reduction in the amount of moneys which are being transferred to the provinces?

**Mr. Veilleux:** I think that is correct.

**Mr. Herbert:** Now there is one point here. The minister mentioned that in many negotiations it seems that the federal government accepts additional responsibilities; he also commented that the provinces were better off, and I suppose from a fiscal point of view maybe they are, and that is his reference. But I do suggest that he would not have agreed to accept those additional responsibilities if he did not feel that the people were going to be better off. And this brings me to the deficit which you just mentioned. The deficit being a federal deficit is shared by those who pay taxes, whether it be corporations or whether it be individuals and we are, as part of our job, looking at the tax collection agreements. Very little reference has been made at all to the fact that there are fiscal transfers in the other direction; in other words, coming in to the federal treasury from the provinces in personal taxes. Is there any reason why that other direction of transfer has been left out?

**Mr. Veilleux:** Mr. Chairman, I am not sure that I understand what Mr. Herbert is referring to. If you are talking about tax collection agreements and the taxes that the federal government collects on behalf of the provinces, those are not

*[Translation]*

Dans son budget, il a établi que les priorités devraient porter sur le développement économique dans le cadre d'un scénario de compression du déficit, avec un taux de croissance générale des dépenses qui n'excède pas celui du PNB. Ce sont là les trois grands paramètres qu'il a établis dans son budget.

Maintenant, si le total des dépenses ne doit pas excéder le taux de croissance du PNB et qu'il faut accorder la priorité au développement économique, il est alors évident que la croissance dans certains domaines devra être moindre que celle du PNB si l'on veut que la croissance dans d'autres l'excède. Monsieur le président, si vous vous reportez au tableau 1.5 de la page 31 du Budget, vous verrez que certains secteurs augmentent très rapidement et d'autres, moins rapidement. Par exemple, pour 1981-1982, le taux de croissance pour le développement économique serait de 21.6 p. 100 et de 13.5 p. 100 en 1982-1983. Pour les Affaires sociales, il serait de l'ordre de 10.6 p. 100 en 1981-1982 et de 6.3 p. 100 l'année suivante. Donc, c'est la façon dont fluctuent les taux de croissance.

C'est la formule générale qu'a adoptée le ministre. Il a identifié les grands objectifs qu'il désire atteindre. Il a indiqué à de nombreuses occasions qu'il ne s'est pas encore fait d'opinion sur la façon d'atteindre ces objectifs et en vertu de quels programmes, et que, pour ce faire, il attend de connaître les opinions du groupe de travail.

**M. Herbert:** Vous conviendrez monsieur que si, pour les deux prochaines années, les taux d'inflation n'étaient que de 10 et de 6 p. 100 environ, alors l'enveloppe des affaires sociales comme telle n'accuserait aucune diminution des dépenses et, si les crédits de cette enveloppe étaient approximativement les mêmes pour les paiements des transferts fiscaux, il n'y aurait aucune réduction des sommes d'argent transférées aux provinces.

**M. Veilleux:** Je pense que c'est exact.

**M. Herbert:** Il y a une chose ici. Le ministre a mentionné qu'il semble que dans de nombreuses négociations, le gouvernement fédéral accepte des responsabilités additionnelles; il a aussi dit que les provinces étaient dans une meilleure situation et je présume que sur le plan fiscal, c'est peut-être le cas, du moins c'est ce qu'il a laissé entendre. Je prétends qu'il n'aurait pas accepté ces responsabilités additionnelles s'il n'avait pas cru que les gens seraient dans une meilleure situation. Ce qui m'amène au déficit dont vous venez de parler. Ce déficit étant fédéral, il est partagé par tous ceux qui paient des impôts, que ce soit des sociétés ou des particuliers, et notre travail consiste à étudier les ententes sur la perception des impôts. Il a peu été question du fait qu'il y a des transferts jusque dans l'autre sens, autrement dit des provinces, par le biais des impôts personnels versés au trésor fédéral. Y a-t-il une raison expliquant pourquoi on a laissé de côté les transferts provenant de cette source?

**M. Veilleux:** Monsieur le président, je ne suis pas sûr de bien comprendre ce à quoi M. Herbert fait allusion. Si vous parlez des ententes sur la perception des impôts et des impôts que le gouvernement fédéral perçoit au nom des provinces, ces

[Texte]

paid into the federal Consolidated Revenue Fund. It is just an instrument whereby we collect taxes on their behalf and pay those back to them.

**Mr. Herbert:** I am talking about the taxes the federal government collects from the individual.

**Mr. Veilleux:** Yes, but they are federal taxpayers, they are not collected from provincial governments.

**Mr. Herbert:** However, we talked this morning about the ability of some provinces to collect more in provincial taxes than can other provinces; quite obviously, that applies equally to the federal government.

**Mr. Veilleux:** That is correct.

**Mr. Herbert:** The federal government then, by its very nature, even though it has an across-the-board tax structure, has a greater capacity to extract taxes from the provinces. Are you saying that the per capita extraction per province is the same? I doubt it.

**Mr. Veilleux:** The federal tax structure does not vary by province, Mr. Herbert. The same tax applies to any federal taxpayer, wherever he resides. If it is a person making \$35,000 living in Alberta or living in the Maritimes, the fact of the matter is that, as a general rule, that same federal tax will apply. It may happen that there are more people in that category living in one part of the country than in the other, but the federal tax structure is one that is levied across the country.

**Mr. Herbert:** Let us be specific, then. If it is easier for the Alberta government to extract taxes from Alberta residents than it is for the Newfoundland government to extract taxes from the Newfoundland resident, I would suggest that the federal take from the Alberta taxpayer, per capita, is much greater than the federal take from the Newfoundland taxpayer, per capita.

**Mr. Veilleux:** Because of the incidence of higher income, it probably is true. However, the point I would like to make is that the high fiscal capacity, as the minister pointed out this morning, of some provinces is, to a large extent, attributable to the resource revenues, which provinces tax more. That accounts for higher fiscal disparities, or a higher fiscal capacity in some provinces.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, Mr. Veilleux, in the minister's statement this morning, the 19-page statement, there was one short paragraph on page 18 on federal support for education. Mr. Thacker questioned the minister briefly on education, and we got some background from the minister as to how this particular support originally came in St-Laurent's time. But the minister did not answer one of the parts of Mr. Thacker's questions, when he asked about direct grants to students from the federal government. I know that you cannot speak in a political way for the minister, but I was wondering, from your experience in dealing with the provinces over the years, whether you would see any difficulties in that sort of grant.

[Traduction]

derniers ne sont pas versés dans le Fonds du revenu consolidé fédéral. C'est simplement un instrument pour la perception des impôts en leur nom et nous les leur remboursons.

**M. Herbert:** Je parle des impôts que le gouvernement fédéral perçoit des particuliers.

**M. Veilleux:** En effet, mais ce sont des contribuables fédéraux, ces impôts ne sont pas perçus des gouvernements provinciaux.

**M. Herbert:** Toutefois, ce matin, nous avons parlé de la possibilité qu'ont certaines provinces de percevoir des impôts plus élevés que d'autres et il est très évident que cela s'applique aussi au gouvernement fédéral.

**M. Veilleux:** En effet.

**M. Herbert:** De par sa nature même, et malgré qu'il ait une structure fiscale générale, le gouvernement fédéral a une plus grande capacité de percevoir des impôts des provinces. Dites-vous que la perception par habitant par province est la même. J'en doute.

**M. Veilleux:** Monsieur Herbert, le régime d'impôt fédéral ne varie pas par province. Mais l'impôt s'applique à tout contribuable fédéral, peu importe où il habite. Une personne gagnant \$35,000 payera les mêmes impôts fédéraux, qu'elle habite en Alberta ou dans les Maritimes. Il est possible qu'il y ait plus de contribuables de cette catégorie dans une partie du pays que dans une autre, mais le régime d'impôt fédéral est le même partout au pays.

**M. Herbert:** Alors, soyons précis. C'est plus facile pour le gouvernement albertain de percevoir des impôts de ses contribuables que cela ne l'est pour le gouvernement de Terre-Neuve et je prétends que le gouvernement fédéral perçoit davantage d'impôt par habitant en Alberta qu'à Terre-Neuve.

**M. Veilleux:** C'est probablement vrai étant donné que les revenus y sont plus élevés. Toutefois, j'aimerais signaler que cette capacité fiscale élevée de certaines provinces, comme le ministre l'a dit ce matin, est en grande partie attribuable aux revenus provenant des ressources que les provinces taxent davantage. Cela explique les grandes disparités fiscales ou la capacité fiscale plus élevée de certaines provinces.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, monsieur Veilleux, à la page 18 de la déclaration du ministre ce matin, il y avait un court paragraphe sur l'aide fédérale à l'éducation. M. Thacker a posé quelques brèves questions au ministre sur le sujet, lequel nous a informés que ce programme d'aide à l'éducation avait vu le jour à l'époque de M. St-Laurent. Toutefois, le ministre n'a pas répondu à un aspect de la question de M. Thacker qui portait sur les subventions que le gouvernement fédéral accorde directement aux étudiants. Je sais que vous ne pouvez pas répondre sur le plan politique pour le ministre, mais je me demande, compte tenu de votre expérience avec les provinces au cours des années, si ce type d'octrois cause des problèmes.



[Text]

**Mr. Veilleux:** Mr. Chairman, let me say that if Mr. Weatherhead thinks the minister did not answer, it would be presumptuous on my part to attempt to answer if the minister did not do so. However, I would like to disagree with Mr. Weatherhead, I think the minister did answer, saying that he would see this as causing a great deal of controversy. He invited the task force to prove otherwise and discover whether there was an element to be pursued there, and if provinces concurred, he would consider it.

**Mr. Weatherhead:** My recollection, Mr. Chairman, was that the minister directed his comments in that regard at direct grants to the universities in question. I may have missed a word or so, but I do not remember anything being said by the minister about direct grants regarding students and I think that may be one of the things we may have to consider at some particular stage. I am kind of surprised—I guess this is about a \$2 billion program, is it, federal support for education—that it received such a short amount of attention in the minister's statement this morning.

• 1150

I just have a couple of other short points. Regarding equalization, Mr. Veilleux, it did receive a considerable amount of attention in the statement and the minister also spoke on more than one occasion in terms of the necessity of Canadian government visibility and accountability and that sort of thing. In the equalization payments that we pay to the provinces at the present time, is there any visibility at all that you know of in your dealings with the provinces? Is there any way that they have to publicize or acknowledge in any meaningful way to their citizens that they receive so much money per year, except perhaps in some blue book some place or something like that? I guess, Mr. Chairman, I am looking almost for things such as billboards or that sort of stuff.

**Mr. Veilleux:** With respect to equalization—and indeed with respect to many of the transfers, if not all—there are to my knowledge, Mr. Weatherhead, no conditions respecting “visibility” or advertising. Provinces record federal receipts in their books in various ways—I think they are shown in their blue book estimates, as I recall, and in some tables that are appended to their budget material—but they are not what you might call highly visible. We are ourselves looking into that to at least find out a bit more.

My understanding is that there is some sort of agreement with the Province of Manitoba respecting visibility. I am not even sure whether it is still in force or how it is monitored. I just want to draw to your attention and to the attention of the committee, Mr. Chairman, that there is some sort of an umbrella agreement that each government would attempt to inform its respective people about those transfer payments.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, my last question concerns page 12 of the statement. The minister headed it: “The Need for New Approaches.” Item (c) in the middle of page 12 was:

... there should be a continuing emphasis on equity in respect of intergovernmental transfers.

[Translation]

**M. Veilleux:** Monsieur le président, disons que si M. Weatherhead pense que le ministre n'a pas répondu, il serait présomptueux de ma part de répondre dans ce cas-là. Toutefois, permettez-moi de ne pas être d'accord. Je pense que le ministre a répondu en disant qu'à son avis, cela causait énormément de controverses. Il a invité le groupe de travail à prouver le contraire et à établir s'il y avait des possibilités de ce côté, et si les provinces étaient d'accord, il en tiendrait compte.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, si je me souviens bien, les commentaires du ministre portaient sur les octrois directs accordés aux universités. Cela m'a peut-être échappé, mais je ne crois pas que le ministre ait parlé de subventions directes aux étudiants. C'est peut-être quelque chose qu'on devra envisager à un moment donné. Je suis étonné qu'un programme d'environ 2 milliards de dollars, n'est-ce pas, les subventions fédérales à l'enseignement, ait à peine été mentionné dans la déclaration du ministre ce matin.

J'ai quelques observations à faire. Pour ce qui est de la péréquation, monsieur Veilleux, la déclaration faisait abondamment mention et le ministre a plusieurs fois parlé de la nécessité d'accorder une plus grande visibilité aux efforts du gouvernement canadien. Pour autant que vous sachiez, les provinces accordent-elles une certaine visibilité aux versements de péréquation que nous leur faisons à l'heure actuelle? Sont-elles tenues de rendre public ou de divulguer de façon significative à leurs citoyens qu'elles reçoivent tant d'argent par année, plutôt que de l'inscrire simplement dans un quelconque livre bleu ou ailleurs? Je crois, monsieur le président, que je songe presque à des panneaux-réclame ou quelque chose du genre.

**M. Veilleux:** Pour ce qui est de la péréquation, et en fait pour tous les paiements de transfert, monsieur Weatherhead, il n'existe aucune condition quant à la «visibilité» ou la publicité. Les provinces inscrivent de diverses façons les montants qu'elles reçoivent du fédéral dans leurs livres—je crois qu'ils paraissent dans leurs budgets de dépenses et dans certaines annexes—mais on ne peut dire qu'ils sont apparents. Nous nous penchons nous-mêmes sur la question pour en savoir plus.

Je crois qu'il existe un accord avec la province du Manitoba à cet égard. Je ne sais même pas s'il est toujours en vigueur et comment on en contrôle l'application. J'attire simplement votre attention sur le fait, monsieur le président, qu'il existe un genre d'accord-cadre selon lequel chaque gouvernement doit tenter d'informer sa population de ces paiements de transfert.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, ma dernière question touche la page 12 de la déclaration que le ministre a intitulée: «La nécessité de nouvelles approches». On trouve ceci au paragraphe (c) au milieu de la page:

... le principe d'équité doit continuer d'inspirer les virements intergouvernementaux,

## [Texte]

Equity, like beauty, is sometimes in the eye of the beholder and I wonder in this particular context, Mr. Veilleux, what sort of criteria would go into equity in these particular cases.

**Mr. Veilleux:** Let me just comment in two ways and perhaps the minister will want to elaborate if and when he appears again before you. You will have noted, Mr. Chairman, that in the statement that the minister tabled, as well as in his remarks attempting to summarize that statement, as you quite properly pointed out, Mr. Weatherhead, he elaborated at some length on equalization and right underneath that, if my recollection is right, on interprovincial fiscal disparities, those two dimensions. He pointed out that these were of serious concern to him. That paragraph (c) that you see on page 12 is simply to remind us at least, and to remind him, that in whatever arrangement is negotiated and whatever savings or reductions are negotiated, the impact on the various provinces should be taken into account with a view to not, I think, contributing to a further widening of disparities, if you wish. It is in that sense that the word "equity" is used in here.

• 1155

**Mr. Weatherhead:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, we have had some excellent briefs from the Department of Finance and the Department of National Health and Welfare. They have been absolutely first class in some background material. But we know from our common experience in Parliament that, for example, the Secretary of State, by virtue of the cap he wears, has perhaps a different perspective on some of these matters and so does the Minister of National Health and Welfare. It is my understanding that they have each produced briefing documents for either their minister or for Cabinet. Can we legitimately have access to those documents?

**Mr. Veilleux:** Mr. Chairman, I would ask that this question be directed to those respective ministers and departments.

**Mr. Thacker:** The second thing. Does the Department of Finance have data on the per capita tax revenues that we receive federally by province? I think this is in line with Mr. Herbert's earlier question.

**Mr. Veilleux:** Do we have a breakdown? This is a long story and I will attempt to be short. I think I have mentioned to some of you on previous occasions that this goes to the very essence of what I call the balance sheet of Confederation. There are particular taxes that can be easily allocated by province, Mr. Thacker. Personal income tax, for instance, we know where it is collected, the individual, and where he resides on December 31. But some of the federal taxes—corporate income tax or sales tax—are not so easily divided by province or dividable, if you wish, by province. Let me give you an example: a corporation whose head office is, say, in Alberta but sells its oil across the country, will realize profits from sales right across the country but its sort of may appear in the books of the head office in Calgary. Should that mean that the federal tax that may be levied on that corporate profit should be seen to be collected all from Alberta? I suggest not.

## [Traduction]

Comme la beauté, l'équité est bien subjective et je me demande donc, monsieur Veilleux, quels seraient les critères appliqués dans ce cas.

**M. Veilleux:** Permettez-moi de faire quelques observations et le ministre voudra peut-être y ajouter quelque chose quand il comparaitra à nouveau. Vous aurez constaté, monsieur le président, que dans la déclaration qu'il a déposée, ainsi que dans son résumé, le ministre, comme vous l'avez signalé, monsieur Weatherhead, parle assez longuement de la péréquation et ensuite, si je me souviens bien, des disparités provinciales du point de vue de la fiscalité. Il a signalé que ces deux aspects le préoccupaient grandement. Ce paragraphe c) ne sert donc qu'à nous rappeler, et à lui aussi, qu'il faut tenir compte de l'impact de tout arrangement négocié sur les différentes provinces afin d'éviter d'accroître ces disparités si vous voulez. C'est dans ce sens qu'on se sert ici du terme «équité».

**M. Weatherhead:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Monsieur le président, nous avons reçu d'excellents mémoires du ministère des Finances et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Ils étaient vraiment de toute première qualité. Toutefois, nous savons, vu que nous connaissons tous les rouages du Parlement, que le secrétaire d'État, de par ses fonctions, envisage peut-être ces questions de façon différente, comme le ministre de la Santé nationale d'ailleurs. Je crois qu'ils ont chacun préparé des documents à l'intention de leur ministre ou du Cabinet. Sommes-nous légalement autorisés à avoir accès à ces documents?

**M. Veilleux:** Monsieur le président, la question devrait être posée à ces ministres et à leur ministère.

**M. Thacker:** Deuxièmement, le ministère des Finances dispose-t-il de données sur les recettes fiscales par province et par habitant que reçoit le fédéral? Cela se rapporte à la question précédente de M. Herbert.

**M. Veilleux:** A-t-on une ventilation des chiffres? C'est une histoire compliquée mais je tenterai d'être bref. Je crois avoir déjà mentionné à certains d'entre vous que ceci se rattachait à l'essence même de ce que j'appelle le bilan de la Confédération. Il est facile d'effectuer la ventilation de certains impôts par province, monsieur Thacker. Par exemple, nous savons où est perçu l'impôt sur le revenu des particuliers et où ceux-ci résident au 31 décembre. Toutefois, il n'est pas facile de diviser par province d'autres taxes fédérales, comme l'impôt sur le revenu des sociétés ou la taxe de vente. Permettez-moi de vous donner un exemple: Une société dont le siège social se trouve disons en Alberta mais qui vend son pétrole dans tout le pays, réalisera ses bénéfices partout alors qu'ils ne seront inscrits que dans les livres au siège social. Est-ce que cela signifie qu'on doit juger que l'impôt fédéral perçu sur les bénéfices de cette société vient entièrement de l'Alberta? Je



## [Text]

Similarly, the federal government may perceive excise duties on, say imported cars entering the country—There may be a shipment of cars arriving at the Port of Montreal where the tax is levied but those cars perhaps are destined for the market in Ontario or the Maritimes. The tax is collected in Montreal. We could, in the books, say it is collected in Montreal therefore it is perceived from Quebec residents. I suggest that would be an unfair way of doing it. These things are very difficult. Exercises like that have been attempted in the past. They have been the subject of a great deal of controversy and in my view, at least, not very productive.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, within my own perspective in viewing that process that went on vis-à-vis the referendum that took place in the province of Quebec, it was my feeling that it was a very educational process for not only the people of Quebec but for the rest of Canada. In fact, in the result, it contributed very substantially to a feeling of unity and how interdependent we are. It strikes me that that might be valuable information for us as a task force because, as the minister so properly pointed out, one of our major roles is going to be an educational function of Canadians, perhaps for the first time beginning to understand what Canada is about and how interdependent we really are. So I believe, Mr. Chairman, that would be a valuable piece of information that we could use effectively across the country.

**Mr. Veilleux:** Mr. Chairman, perhaps I could add to what Mr. Thacker has said. There is a publication now by Statistics Canada called Provincial Economic Accounts, which is an experimental series. It is called experimental by Statistics Canada itself. It came out in 1978, I think, or 1979, for the first time. It does attempt that kind of allocation exercise. It provides useful information, but again, just by way of the remarks I made earlier, I would suggest that a critical look is needed at the assumptions that are made, both expenditures and revenues, need to be looked at.

• 1200

**Le président:** Bernard, est-ce que tu avais fini?

**M. Loiselle:** Non, si vous voulez m'accorder cinq minutes?

Monsieur le sous-ministre, au sujet de ce que nous parlions tout à l'heure, peut-être que le gouvernement fédéral peut en fait contribuer à l'écart entre les provinces riches et pauvres. Parce que si l'on permet à l'Alberta d'épargner 15 millions de dollars dans le domaine de l'éducation, cette province pourra sûrement réinvestir dans son développement économique, alors qu'une province plus pauvre, comme Terre-Neuve, pourra peut-être réinvestir ces 5, ou 10 ou 15 millions de dollars qu'elle épargnera tout simplement pour fournir à ses citoyens des services équivalents. Et à ce moment-là, vous avez donc une croissance du développement économique beaucoup plus forte dans un coin que dans l'autre.

Alors, ma question est de savoir si on continue dans cette veine. Au départ, quand on a négocié les programmes à frais partagés, était-il clair que le gouvernement fédéral s'engageait dans le financement de programmes de juridiction provinciale et ce pour toujours? Ou, est-ce que c'était tout simplement

## [Translation]

crois que non. Dans un même ordre d'idées, le gouvernement fédéral perçoit ses droits d'accise sur les voitures importées au Canada. Il se peut donc que la taxe soit perçue au port de Montréal, où arrivent ces voitures, mais que ces dernières soient destinées au marché de l'Ontario ou des Maritimes. La taxe est quand même perçue à Montréal. Les livres pourraient donc indiquer que la taxe a été perçue à Montréal et, par conséquent auprès des résidents du Québec. Je crois que ce serait là fausser la situation. C'est donc très difficile. On a déjà tenté de le faire auparavant, mais cela a suscité toute une controverse et, à mon avis du moins, ce n'a pas été d'une grande utilité.

**M. Thacker:** Monsieur le président, d'après ma perception du référendum qui a eu lieu au Québec, il me semble que ce processus a été très instructif non seulement pour les habitants du Québec mais aussi pour le reste du Canada. En fait, les résultats ont grandement contribué à créer un sentiment d'unité et à révéler notre interdépendance. Ces renseignements sont d'une grande utilité pour notre groupe de travail car, comme l'a signalé à juste titre le ministre, un de nos rôles premiers sera d'éduquer les Canadiens, et ce, peut-être pour la première fois, pour commencer à comprendre ce qu'est le Canada et quels sont les liens qui nous unissent. Il s'agit donc, monsieur le président, de renseignements précieux dont nous pourrions nous servir très efficacement partout au Canada.

**M. Veilleux:** Monsieur le président, je pourrais peut-être ajouter quelque chose aux propos de M. Thacker. Statistique Canada publie à titre expérimental, intitulé «Comptes économiques des provinces». Le terme expérimental est de Statistique Canada. Cette série a été publiée pour la première fois en 1978 ou en 1979 et tente justement de faire ce genre de ventilation. Ces renseignements sont utiles, mais ici encore il faut étudier attentivement les hypothèses qui sont posées, aussi bien au niveau des dépenses que des revenus.

**The Chairman:** Bernard, were you finished?

**Mr. Loiselle:** No, could I have another five minutes?

Mr. Veilleux, in line with the previous comments, perhaps the federal government does indeed contribute to widening the gap between rich and poor provinces. If indeed we allow the Province of Alberta to save some \$15 million in the education sector, the province can then reinvest the savings there in economic development, while a poorer province such as Newfoundland, could only reinvest a \$5 million, \$10 million or \$15 million savings to provide equivalent services to its population. And then, economic growth is much greater in one region than in the other.

I was wondering if we should continue this trend... When shared cost programs were first negotiated was the federal government clearly committing itself to permanently financing programs within the provincial jurisdiction? Or did it become clear at that time to both the provinces and the federal

[Texte]

clair à l'époque pour les provinces et le gouvernement fédéral qu'à cause de la volonté populaire, la population réclamait des services de santé pour d'autres raisons que celles du domaine de l'éducation, par exemple, à cause du *baby boom*? Est-ce qu'à l'époque l'entrée du gouvernement fédéral dans ces domaines a été perçue comme permanente? Ou, est-ce qu'au moins un doute planait, à savoir qu'un jour le gouvernement fédéral pourrait considérer une sortie élégante et douce, mais une sortie?

**M. Veilleux:** Monsieur le président, il y a deux questions qui ont été soulevées. Je vais d'abord essayer de répondre à la dernière. A ma connaissance, il n'y a pas eu de déclaration ministérielle ou gouvernementale à savoir que lorsque le gouvernement fédéral s'engageait dans un programme, surtout dans le cas des programmes à frais partagés, il devait y être nécessairement pour toujours. Effectivement, je pense que quelqu'un pourrait conclure en regardant les clauses législatives qui sont dans certaines lois et qui permettent une réouverture des négociations à périodes fixes. Par exemple, la Loi sur les arrangements fiscaux permet une réouverture, et historiquement cela a été suivi, une renégociation tous les cinq ans. Dans le cas de l'entente sur les programmes établis, EPF, les clauses législatives stipulent qu'il y a une marge de manœuvre qui s'ouvre après cinq ans. Quelqu'un pourrait déduire de cela, j'imagine, qu'effectivement cela démontrait que le gouvernement fédéral n'était pas engagé pour toujours, du moins pas de la façon qu'il l'avait fait à un moment donné. Il y avait une possibilité de changement ou de modification dans la loi elle-même.

Alors, je pense que c'est la réponse que j'aimerais vous donner. Il n'y a pas eu de déclaration, à ma connaissance, où on est là pour toujours. Et effectivement, les lois permettaient des ouvertures pour revoir ces programmes-là à la lumière de nouvelles circonstances.

Monsieur le président, si vous pouvez me permettre de répondre à M. Loisel à une autre question très importante qu'il a soulevée, à savoir si le système de paiement de transfert contribuerait à accroître les disparités,

Globalement, monsieur Loisel, on a fait des études et ce sera dans les documents supplémentaires qu'on remettra au groupe de travail d'ici quelques jours; globalement, et M. MacEachen, je pense, y a fait référence ce matin, l'indication qu'on a c'est que d'une part les paiements de péréquation réduisent certainement les disparités, et ce devrait être comme cela. Et également, le système de transfert, globalement, contribuerait à réduire les disparités interprovinciales. Et je souligne le mot «globalement». Par contre, il pourrait y avoir un, deux, ou trois éléments du système de transfert qui ne pourraient pas aller dans ce sens-là. Je dois vous avouer que l'on n'a pas fait ce genre d'étude, programme par programme. C'est une question des plus importantes et il faudra s'y pencher.

• 1205

**M. Loisel:** Si les gouvernements provinciaux avaient exactement tous la même philosophie et que l'argent épargné à un endroit était investi de façon uniforme dans le même domaine... prenez l'Alberta avec son gouvernement conserva-

[Traduction]

government that popular demand required health services for reasons other than those for education, because of the baby boom for example? At the time, was the federal government's participation in these areas considered permanent? Or was there at least some doubt or some understanding that some day the federal government could withdraw, albeit elegantly?

**Mr. Veilleux:** Mr. Chairman, two points were raised. I shall try to answer the last first. To my knowledge there have been no statements by a minister or by the government, to the effect that when the federal government had committed itself to any specific program, particularly the shared-cost programs, it was not necessarily a permanent commitment. Indeed, that might be the conclusion in view of provisions in certain legislation, which calls for the reopening of negotiations at set periods. The Fiscal Arrangements Act calls for a renegotiation, which historically has taken place every five years. With respect to the established programs financing, the legislation provides for a possibility of change after five years. So that one could in fact conclude that the federal government was not permanently committed, at least not in the way it had once been. There is a provision for change with the act itself.

I think that is my answer. There has been no statement to my knowledge that the arrangements are permanent. And indeed, the legislation allows for renegotiating these programs in the light of changing circumstances.

Mr. Chairman, I would now like to try to answer Mr. Loisel's very important question, that is whether the equalization system might contribute to a widening of disparities, a basic issue, I think.

Mr. Loisel, certain studies have been carried out in this respect, the results of which will be found in the supplementary documents to be tabled for the Task Force within a few days; as Mr. MacEachen mentioned this morning, it would seem that equalization payments do in fact reduce disparities, as this should be. However, this system as a whole seemingly contributes to narrowing interprovincial disparities. And I stress the expression "as a whole". On the other hand, there could be one or two or three elements of the transfer payments system, which might not have that result. I must admit that we have not carried out any specific programs studies. It is a most important issue and we will have to examine it.

**Mr. Loisel:** If the provincial governments all had the same philosophy, and if moneys saved in one area was uniformly reinvested in the same area... Take, for instance, Alberta which has a Conservative government. If, instead of



**[Text]**

teur, par exemple. Si les économies réalisées, au lieu de les relocaliser dans différents programmes, ou les laissait dans les poches des contribuables, cela voudrait dire que ces mêmes contribuables auraient plus de revenus disponibles pour réinvestir. Est-ce que votre étude porte simplement sur les activités des gouvernements ou sur les effets que ces économies peuvent entraîner, si vous voulez, sur l'ensemble du développement économique? Je pense que le principal moteur du développement économique c'est d'abord, et j'espère, d'abord et avant tout, les investissements privés. Alors est-ce que votre étude porte sur cet aspect aussi?

**M. Veilleux:** Monsieur le président, le document qu'on remettra à votre groupe de travail vous offrira, je pense, pour la première fois, une série de données qui portent sur trois choses en particulier: D'une part la capacité fiscale par province, ce à quoi M. MacEachen a fait référence ce matin; deuxièmement, sur ce qu'on appelle un concept d'effort fiscal par province, qui est relié, dans une certaine mesure, directement au premier; et troisièmement, ce qu'on appelle un effort de dépense par province. Ce sont les chiffres, je pense, que vous verrez et qui sont pour la première fois rendus publics... Avant, on n'avait pas une base de données... Ce n'est que récemment qu'on en a une pour pouvoir le calculer. Lorsqu'on regarde les trois, et en fait on suggère dans le texte que les trois séries de données doivent être regardées ensemble... Le document ne tire pas de conclusion, mais on le soumet simplement à votre groupe de travail comme outil d'analyse, ce qui permettra, du moins je l'espère, à M. Loisel de tirer certaines conclusions ou d'essayer d'analyser des éléments de réponses aux questions qu'il se pose.

**M. Loisel:** Une dernière question qui va un peu dans le sens de celle de mon ami Blaikie... Advenant le cas que l'on veuille épargner un milliard et demi de dollars sur deux exercices financiers... Est-ce que cette épargne sera destinée uniquement à diminuer le déficit fédéral ou avez-vous également prévu des scénarios qui inciteraient les provinces à accepter de nous faire réaliser une telle épargne? Est-ce que, en d'autres mots, on a déjà en tête des programmes de réinvestissement dans le domaine économique qui vont permettre à Terre-Neuve, ou au Nouveau-Brunswick, ou au Québec ou même à l'Alberta, une province riche, de dire, d'accord on accepte de vous faire réaliser cette économie parce qu'en retour vous allez la réinvestir dans un endroit qui va faire notre affaire? Est-ce que vous avez déjà divers scénarios d'envisagés?

**M. Veilleux:** Le chiffre d'un milliard et demi de dollars mentionné par M. MacEachen est un chiffre net qui, effectivement, servirait à réduire le déficit fédéral. Mais encore là, si je peux l'expliquer, c'est un chiffre résiduel, si vous voulez. C'est arrivé après les grandes hypothèses de la stratégie budgétaire en vertu de laquelle on dit, si on veut garder le total des dépenses en ligne avec la croissance du produit national brut, on doit mettre l'emphasis sur le développement économique, comme vous le disiez. Donc, il faut économiser à d'autres endroits et indirectement, l'économie recherchée d'un milliard et demi de dollars dans un secteur, c'est précisément pour faciliter la mise en œuvre du budget qui met l'emphasis sur le

**[Translation]**

redistributing the savings made into different programs, they were left in the taxpayer's hands, they would in turn have more available income for reinvestment. Do your studies deal only with the government's activities, or do they look at the effect of these savings on economic development as a whole? The prime mover of economic development is first and I hope foremost the private investment sector. Does your study deal with this point as well?

**Mr. Veilleux:** Mr. Chairman, the documents which will be distributed to the Task Force will, for the first time, provide a series of data dealing specifically with three things: the taxing capacities by province, which Mr. MacEachen referred to this morning; secondly, what we have called the concept of fiscal effort by province, which is tied to the first aspect to some extent; and thirdly, what we call the spending effort by province. The figures we are providing will be made public for the first time... In the past, we did not have the necessary base... It is only recently that we had required one which allows to calculate these factors, and we suggest that all three sets of data be looked at together... The document draws no conclusions, but is merely to provide the Task Force with an analytical tool which will allow Mr. Loisel, or so do I hope, to draw certain conclusions, or to find some answers to the questions he had put.

**Mr. Loisel:** I have one last question which follows up on my friend, Mr. Blaikie's question... Should we in fact manage to save a billion and a half over the next two fiscal years, would these savings be used solely to decrease the federal deficit, or have you also contemplated other scenarios to encourage the provinces to help us make such a saving? In other words, have you thought of any economic program of reinvestment which would encourage Newfoundland or New Brunswick, or Quebec, or even Alberta to say yes, we will help you make this saving, because it will be reinvested in an area which suits us? Have you looked into different scenarios yet?

**Mr. Veilleux:** As Mr. MacEachen said earlier, this billion and a half saved would be used to reduce the federal deficit. But remember again that this is a residual figure. It is based on the main assumptions of the budgetary strategy, which provides that if total expenditures are to be kept in line with the growth of the gross national product, emphasis must be put on economic development. So savings have to be realized in one area, so that indirectly, this saving of a billion and a half dollars in one area will facilitate economic development, and whose figures will reflect the growth of the economic envelope. You will note on page 31 of the budget papers, that indeed the emphasis is on economic development.

## [Texte]

développement économique et dont les chiffres que je citais plus tôt reflétaient le taux de croissance dans l'enveloppe économique. Vous verrez à la page 31 du budget, effectivement, que l'emphase est mise sur le développement économique.

**Mr. Blenkarn:** First of all, you told us earlier, and I think it came out in questioning my colleague, that you are developing a common data base with the province, presumably some sort of a base that would present provincial budgets of expenditures and revenues in a consistent fashion so that we could analyse them on a consistent basis. How are you coming with that program; when will it be completed, and when can we have a copy of it?

**Mr. Veilleux:** Let me answer that in two ways, Mr. Blenkarn. First, on the totality of provincial budgets and federal budgets, there are such numbers now available to the financial management series of Statistics Canada, for instance, which bring down provincial expenditures by categories and they are comparable. So, this is really not the exercise that we are attempting to pursue with the provinces. What is being done now, and what is being worked on now, is an attempt to go into a much finer level of detail to say what Mr. Loiselle was attempting to get at. I think earlier, well, the federal government was paying 50 per cent of medicare up to 1977, and medicare expenditures being defined in one way in federal legislation saying 50 per cent of post-secondary education operating costs.

Those numbers now, the provinces inform us, are no longer kept. The data base that existed up to 1977 to qualify for federal sharing no longer exists in their books, and the exercise is now attempting to the extent possible to reconstitute that base to see how the sharing has evolved over time and particularly since 1977, the beginning of the block funding arrangements. Is that clear, Mr. Blenkarn?

**Mr. Blenkarn:** That is clear. When are you going to have that material available?

**Mr. Veilleux:** I have no idea. It is probably a matter of a couple of months.

**Mr. Blenkarn:** One other thing, which concerns your saving of \$1.5 billion. I notice upon going over your figures for transfers of cash that they have gone up roughly \$1 billion a year. In other words, for 1980-81 to 1981-82 it is \$1 billion and change. Now if you project that increase over the next years, into 1982-83, try to save \$0.5 billion, and over 1983-84 to save \$1 billion, you are going to talk about substantial cuts are you not, or absolutely no increase?

**Mr. Veilleux:** Mr. Blenkarn, on the cash programs, if I use the Treasury Board publication, How Your Tax Dollar is Spent and the tables at the end there, my numbers indicate that from 1980-81 to 1981-82 the total increase in absolute terms would be closer to \$1.5 billion.

## [Traduction]

**M. Blenkarn:** Tout d'abord, vous avez dit tout à l'heure, en réponse à une question, que vous étiez en train de mettre au point une base de données communes avec la province pour que celle-ci puisse présenter ses budgets des revenus et des dépenses de façon uniforme et pour que vous puissiez les analyser de façon uniforme également. Où en est ce programme, quand sera-t-il terminé et quand pourrions-nous en avoir une copie?

**M. Veilleux:** Je vous donnerai une réponse en deux parties. Tout d'abord, nous avons déjà, pour tous les budgets provinciaux et fédéraux, des chiffres qui sont actuellement disponibles pour la section de gestion financière de Statistique Canada, par exemple, et qui nous donnent les dépenses provinciales par catégorie et de façon comparable. Ce n'est donc pas ce que nous essayons d'obtenir des provinces. Ce que nous faisons maintenant, c'est entrer dans les détails. Comme M. Loiselle l'a laissé entendre tout à l'heure, nous essayons d'obtenir des chiffres au sujet, par exemple, du programme d'assurance-maladie dont le gouvernement fédéral payait 50 p. 100 jusqu'en 1977. Les dépenses d'assurance-maladie étaient définies par la loi fédérale comme représentent le moitié du coût d'exploitation du système d'instruction publique post-secondaire.

Les provinces nous ont dit qu'elles ne conservaient plus ces données dans leurs dossiers. Les données qui étaient conservées jusqu'en 1977 et qui servaient au partage des coûts avec le gouvernement fédéral, ne figurent plus dans leurs livres et nous essayons maintenant, dans toute la mesure du possible, de reconstituer cette base de données pour voir quelle a été l'évolution du programme, surtout depuis 1977, date à laquelle on a adopté l'autre système. Est-ce clair?

**M. Blenkarn:** Oui. Quand disposerez-vous de ces données?

**M. Veilleux:** Je n'en ai aucune idée. Probablement d'ici quelques mois.

**M. Blenkarn:** Une autre question au sujet de cette économie de 1.5 milliards de dollars. En voyant vos chiffres sur les transferts, je remarque qu'ils ont augmenté d'environ 1 milliard par an. Autrement dit, de 1980-81 à 1981-82, il y a un écart de 1 milliard de dollars. Si l'on projette cette augmentation sur les années à venir, sur 1982-1983 par exemple, pour épargne 500 millions et, en 1983-1984, pour épargner un milliard, vous serez obligé d'effectuer des réductions très importantes, ou alors de supprimer toute augmentation quelle qu'elle soit, n'est-ce pas?

**M. Veilleux:** Monsieur Blenkarn, si vous lisez la publication du Conseil du trésor intitulée Où va l'argent de vos impôts et que si regardez les tableaux à la fin, vous verrez que de 1980-1981 à 1981-1982, l'augmentation totale en termes absolus sera plutôt de 1.5 milliard de dollars.



[Text]

**Mr. Blenkarn:** No. The total I have for the transfers plus the EPF stuff, plus the CAP, in 1980-81 is \$11.2229 billion; and for 1981-82 in accordance with the budget, \$12.2874 billion, which is an increase of about \$1.050 billion.

**Mr. Veilleux:** I have different numbers, Mr. Blenkarn. I would be glad to attempt to reconcile those numbers with you if you wish. The numbers I have are \$12.3 billion total cash transfers for 1980-81, and they are appended in the testimony that I presented to the Senate Committee on National Finance, for your reference Table A-1, and the numbers that I have, in fact, in the Treasury Board press release that accompanied this, 1981-82 total, the total cash would be \$13.783 billion.

**Mr. Blenkarn:** I am talking of the four programs only. You may be talking of other programs. You may be talking of that funny thing you call "other" in the table. I am talking strictly about the four key programs.

**Mr. Veilleux:** Oh, I see. All right.

**Mr. Blenkarn:** What I am getting at in those four key programs is that to get \$1.5 billion out, you have got to make some significant cuts. Where are we going to make the cuts? In which of the four programs?

• 1215

**Mr. Veilleux:** First, it is not \$1.5 billion per year; it is \$500 million ...

**Mr. Blenkarn:** In the next year.

**Mr. Veilleux:** ... yes; but that \$500 million continues the following year, so it is another \$500 million the following year. Now I can only repeat what the minister has said; this has not been determined; this is being looked at now and he will not make proposals to the provinces until your task force has reported, Mr. Chairman.

**Le président:** Ma question se rapproche un peu de ce dont M. Blenkarn et M. Herbert ont discuté, c'est-à-dire l'épargne. Jusqu'à l'année financière 1981-1982, il y a une indexation automatique pour le financement des programmes établis, le FPE, mais on ne sait pas si ce sera la même formule en 1982-1983. Ce sera peut-être la même formule ou peut-être qu'une nouvelle formule sera négociée. Alors, est-ce qu'on présume, avant de faire l'épargne, qu'il y aura une augmentation entre 1981-1982 et 1982-1983 qui serait indexée à peu près comme elle est indexée pour cette année et que de là, on réduirait de 500 millions de dollars, ou est-ce qu'on parle du total des versements de 1981-1982 qui auraient déjà été indexés et qu'on va réduire effectivement de 500 millions de dollars? Est-ce qu'on va réduire de 500 millions de dollars à partir d'une certaine indexation? Est-ce que cela a été établi, est-ce que cela a été clarifié?

**M. Veilleux:** Non, cela n'a pas été établi.

**Le président:** Dans les prévisions que le ministre a faites, dans le budget, il veut faire des épargnes globales. Lorsqu'il parle de réduire les déficits, lui, évidemment, fait des épargnes globales dans l'enveloppe des affaires sociales et dans toutes les

[Translation]

**M. Blenkarn:** Non. Selon mes calculs, les transferts plus de FPE et le PAP nous donnent 11.2229 milliards de dollars pour 1980-1981 et, selon le budget, cela donne 12.2874 milliards de dollars pour 1981-1982, soit une augmentation d'environ 1.050 milliard de dollars.

**M. Veilleux:** J'ai des chiffres différents, monsieur Blenkarn. Je veux bien essayer de les étudier avec vous si vous voulez. Selon mes chiffres, les transferts proprement dits sont de 12.3 milliards de dollars au total pour 1980-1981, et ce chiffre est fourni en annexe aux témoignages que j'ai déposé devant le comité sénatorial des finances au tableau A-1. Le communiqué de presse du corollaire du Conseil du trésor nous donne au total 13.783 milliards de dollars pour 1981-1982.

**M. Blenkarn:** Je ne parlais que de 4 programmes. Vous en incluez peut-être d'autres. Vous avez peut-être inclus le poste «autres», mais je ne veux parler que des 4 grands programmes.

**M. Veilleux:** Je vois. Très bien.

**M. Blenkarn:** Pour ces 4 grands programmes, il vous faudra faire des réductions très importantes pour arriver à épargner 1.5 milliard de dollars. Où allez-vous les faire? Lequel de ces 4 programmes sera touché?

**M. Veilleux:** D'abord, il ne s'agit pas de \$1,5 milliards de dollars par an, mais plutôt de \$500 millions ...

**M. Blenkarn:** Pour l'année prochaine.

**M. Veilleux:** ... oui, mais ces \$500 millions-là vont continuer l'année d'après, donc il y aura encore \$500 millions pour l'année suivante. Je ne peux que répéter ce qu'a dit le ministre; cela n'a pas encore été déterminé, cet aspect est à l'étude actuellement et le ministre ne fera aucune proposition aux provinces tant que votre groupe n'aura pas fait son rapport, monsieur le président.

**The Chairman:** My question is somewhat related to what Mr. Blenkarn and Mr. Herbert were discussing, that is, savings. Up until the financial year 1981-82, there is an automatic indexing of the established programs financing, the EPF, but we do not know if the same will apply in 1982-83. It may perhaps be the same system, or perhaps a new system will be negotiated. So, does one assume, before making savings, that there will be an increase from 1981-82 to 1982-83 which will be indexed roughly as it was this year, and that the \$500 million will thus be reduced, or does one take account of all 1981-82 deposits which have already been indexed and which will be deducted from the \$500 million? Will the deduction from the \$500 million be made on the basis of a given indexation? Has this been established, has this been cleared up?

**Mr. Veilleux:** No, this has not been established yet.

**The Chairman:** In the estimates made by the minister in the budget, he wants to make overall savings. When he speaks of reducing the deficit, he is clearly making overall savings in the

[Texte]

autres enveloppes à partir d'une indexation. Il ne parle pas de réduction réelle.

**M. Veilleux:** Effectivement, il y a un jugement de posé, portant sur ce que seraient les paiements s'il n'y avait pas de changement et à partir de là, il y a une tranche globale... C'est globalement que c'est fait. Cela devrait être un peu moins de 500 millions de dollars. Mais la façon exacte d'identifier ou d'obtenir cette réduction-là n'a pas été déterminée.

**Le président:** Donc, on pourrait dire qu'en principe, au moins, si le gouvernement en faisant les prédictions pour le budget, parle toujours de réduction à partir d'une indexation, ce n'est pas une réduction réelle. Probablement qu'on garde la même chose ici. Cela veut dire qu'on ne parlera pas nécessairement de réduire le FPE ou CAP de 500 millions de dollars effectivement de la base de 1981-1982, mais qu'on parlera d'une indexation et que de là, on réduira de 500 millions de dollars. C'est bien important de faire cette différence-là. Parce que de même que dans l'enveloppe d'affaires fiscales, on parle d'une certaine augmentation, dans ce cas-ci, le Budget ne disait pas clairement qu'il s'agissait de réduire effectivement de 500 millions de dollars la dépense de 1981-1982.

**M. Veilleux:** Non.

**Le président:** En fait, peut-être que cela va encore augmenter.

**M. Veilleux:** C'est cela. Par rapport à 1981-1982.

**Le président:** Oui. Une dernière question. Lorsque vous avez répondu à M. Loisel tout à l'heure, vous disiez qu'il y avait des programmes qui n'avaient pas de sortie. Si je comprends bien, la loi sur l'assurance-santé ne prévoit pas de sortie, elle. La loi sur l'hospitalisation a une sortie avec un avis de cinq ans.

**M. Veilleux:** Non, plus maintenant.

**Le président:** La loi sur l'assurance-santé n'en a pas, elle.

**M. Veilleux:** Pour ce qui est de la loi sur l'assurance-santé elle-même, je ne sais pas si elle a une clause de révision, mais je sais que la Loi sur les arrangements fiscaux prévoit une ouverture après cinq ans et offre au gouvernement la flexibilité de revoir les programmes établis après 1981 sans...

**Le président:** Si je comprends bien, ce serait un contrat intergouvernemental?

**M. Veilleux:** C'est une loi du Parlement fédéral.

**Le président:** Alors, la Loi sur les arrangements fiscaux se trouverait à avoir un impact sur la Loi sur l'assurance-santé. Est-ce qu'elle amende effectivement la Loi sur l'assurance-santé pour y mettre un terme?

**M. Veilleux:** Je n'ai pas la réponse exacte à cela, monsieur le président, mais je pourrais essayer de la trouver.

**Le président:** Merci.

Mr. Herbert, do you have a question?

[Traduction]

social field envelope and in all the other envelopes through indexation. He is not speaking of a real reduction.

**Mr. Veilleux:** There is indeed an assessment of what payments would be if there were no change and, on that basis, there is an overall effect. It is done on a comprehensive basis. It should be somewhat less than \$500 million. But the exact way of identifying or of achieving that reduction has not yet been determined.

**The Chairman:** So, one could say that, at least in principle, if the government, in making budget estimates, always speaks of reductions on the basis of indexation, it does not mean a real reduction. It is probably the same thing here. That means that one is not necessarily speaking in terms of effectively reducing the EPF or the CAP by \$500 million as compared to 1981-82, but rather, one speaking of an indexation on the basis of which there would be a \$500 million reduction. It is very important to make that distinction. Because, just as there is mention of a given increase in the fiscal affairs envelope, in this case, the budget does not show clearly that this is an effective reduction of \$500 million in 1981-82 expenditures.

**Mr. Veilleux:** No.

**The Chairman:** There may, in fact, be a further increase.

**Mr. Veilleux:** That is correct. As compared to 1981-82.

**The Chairman:** Yes. One last question. In reply to Mr. Loisel a moment ago, you said that there were programs which did not have any termination clause. If I have understood correctly, medicare does not provide for termination. The Hospital Insurance Act provides for termination with 5 years' notice.

**Mr. Veilleux:** No, not anymore.

**The Chairman:** Medicare does not provide for it.

**Mr. Veilleux:** As far as medicare itself is concerned, I do not know whether there has been an amendment, but I do know that the Fiscal Arrangements Act provides for an opening after 5 years and offers the government the flexibility of reviewing the programs established after 1981 without...

**The Chairman:** If I understand correctly, this would be an intergovernmental contract?

**Mr. Veilleux:** It is an Act of the federal Parliament.

**The Chairman:** So, the Fiscal Arrangements Act would have an impact on medicare. Would it effectively amend medicare in such a way as to terminate it?

**Mr. Veilleux:** I do not have the exact answer to that, Mr. Chairman, but I could try to find one.

**The Chairman:** Thank you.

Monsieur Herbert, avez-vous une question?

• 1220

**Mr. Herbert:** Just a brief point in connection with the statement made by Mr. Veilleux. I had directed my questions on the payment of federal tax by the individual on my belief,—which I hope to have verified with figures—that it is, in fact, a

**M. Herbert:** Une brève observation au sujet de la déclaration de M. Veilleux. Mes questions antérieures ont porté sur l'impôt fédéral des particuliers parce que, selon moi, et j'espère que les chiffres le confirment, c'est en soi une méthode de



[Text]

type of equalization itself. Therefore, if there were an increase in the federal tax imposed on the individual, it would be an increase in the equalization between the provinces that have the ability to pay greater sums. You dealt with corporations when you were answering questions for Mr. Thacker, and you said that a corporation might make its profits from various provinces and, therefore, it would be unfair to apportion it on this basis. But equally, therefore, it surely applies that the provinces that are taxing those corporations are not equalizing in the same sense that the federal tax on the corporation is equalizing, because those provinces that have the corporations that make the biggest profits obviously have a greater capacity to tax, and therefore can have increased revenues as a result. Whatever agreement we come to between the federal and the provincial governments in both fields, at the individual and corporate levels, when we make those agreements, the more the federal government taxes the individuals and the more the federal government taxes the corporation, the more we will be working towards the equalization that we are trying to achieve through the distribution of funds to the provinces. Is this not correct?

**Mr. Veilleux:** You are raising the broad questions, Mr. Herbert, of the redistributive impact of various taxes and expenditures of the federal government. I do not have the results of those studies here, but on the whole I think you would be correct to say that the tax, the personal income tax, being based on a progressive tax structure, would tend to have a redistributive impact. Certainly, certain elements of the expenditure structure of the federal government would equally have a redistributive impact in paying moneys to people in need, for instance, in various regions. There would more likely be such people in need in the low-income provinces than there would be in the high, and vice-versa, there would be more people of high income who, therefore, would be taxed more by the federal government in the high-income provinces, so there would be a redistributive impact.

**Mr. Herbert:** We can as equally equalize by taxing as we can equalize by spending.

**Mr. Veilleux:** The other notion is that you are talking about redistribution at the level of individuals. What equalization does is redistribute between regions. There is a redistribution between individuals, interpersonal redistribution, and there is interregional redistribution, and equalization is the latter.

**The Chairman:** Provincial, not regional—not necessarily.

Okay. Thank you very much, Mr. Veilleux, and the other officials. The public part of our meeting will now end. We will adjourn for two minutes to give people time “to eloquently exist”, as Mr. Veilleux said a while ago. We will then go in camera to discuss a few business aspects of the committee’s work.

Thank you.

[Translation]

péréquation. Donc, s’il y a augmentation de l’impôt fédéral des particuliers, il y a augmentation de la part des provinces qui ont la plus grande capacité de payer. En réponse aux questions de M. Thatcher, vous avez parlé des sociétés. Vous avez dit que certaines sociétés font leurs bénéfices dans certaines provinces en particulier et qu’il serait injuste de les répartir de la même manière. Mais il ne faut pas oublier que les provinces qui imposent ces sociétés ne répartissent pas les revenus qu’elles en tirent comme le fait le gouvernement fédéral avec l’impôt fédéral sur les sociétés. Et les provinces qui ont les sociétés les plus rentables sont celles qui tirent le plus de revenus de l’impôt. Quelle que soit l’entente qui sera conclue entre le gouvernement fédéral et les provinces aux deux niveaux, au niveau des particuliers et au niveau des sociétés, il faudra tenir compte du fait que, plus le gouvernement fédéral impose les particuliers, plus il impose les sociétés, plus la péréquation, plus la redistribution des revenus que nous souhaitons dans des provinces, sont possibles. Vous n’êtes pas d’accord?

**M. Veilleux:** Vous touchez, monsieur Herbert, à l’aspect redistribution des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral. Je n’ai pas le résultat des études sous la main, mais je sais que de façon générale l’impôt fédéral sur les particuliers, étant progressif, tend à aider à la redistribution. D’autres éléments de la structure des dépenses du gouvernement fédéral ont le même effet, aider à la redistribution, en ce sens qu’ils tiennent compte des besoins spécifiques des gens dans les diverses régions. Les nécessiteux auraient plutôt tendance à résider dans les provinces à faibles revenus plutôt que dans les provinces à revenus élevés. De même, il y a plus de gens à revenus élevés, et donc sujets à l’impôt fédéral, dans les provinces à revenus élevés, de sorte que la redistribution se fait effectivement.

**M. Herbert:** Nous pouvons tout aussi bien assurer la péréquation par l’imposition que par la redistribution.

**M. Veilleux:** Oui, mais vous parlez de redistribution au niveau des particuliers. La péréquation se fait au niveau des régions. Il y a la redistribution entre les particuliers, mais également entre les régions. La péréquation tient compte des régions.

**Le président:** Des provinces, pas nécessairement des régions.

Merci à M. Veilleux et merci aux hauts fonctionnaires. Notre séance publique prend fin. Nous allons faire une pause de deux minutes pour permettre à ceux qui ne sont pas concernés de se retirer avec élégance, comme le disait M. Veilleux. Nous allons poursuivre à huis clos pour discuter quelques aspects pratiques des travaux du comité.

Merci.

## APPENDIX "FISC-1"

FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL  
ARRANGEMENTS IN THE EIGHTIES

A Submission to  
the Parliamentary Task Force on  
the Federal-Provincial Fiscal  
Arrangements

By the Honourable Allan J. MacEachen  
Deputy Prime Minister and  
Minister of Finance

April 23, 1981

## 1. INTRODUCTION

I must first thank the Task Force for inviting me to inaugurate its public hearings and for providing me with this opportunity to share with Members of Parliament and Canadians at large some of my thoughts on the current state and future direction of fiscal federalism in Canada. The Government has begun, in consultation with the provinces, a review of the federal-provincial fiscal arrangements. Such a review has taken place every five years since the practice became established some 35 years ago. This review, which must be completed some time before April 1, 1982, will largely determine the nature of fiscal relations between our two orders of government through the better part of the 1980's. I hardly need to dwell, therefore, on the importance of your mandate, but I should like to say precisely why it is so important.

The first reason derives from the very nature of fiscal federalism. Intergovernmental fiscal relations are a central and irreplaceable feature of our federal system. They provide an essential bridge between the two orders of government—mechanisms whereby the measure of flexibility required for effective government is introduced in the division of taxing, spending and legislative powers prescribed by the Constitution. Accordingly, fiscal relations determine the means whereby the federal and provincial governments through joint or coordinated action pursue a number of policies essential to sustain our political union and ensure effective operation of our economic union. These basic policy objectives fall into three broad categories, to which correspond the major features of intergovernmental fiscal relations and which I will elaborate upon below: tax harmonization, economic and fiscal policy coordination, and intergovernmental transfers.

Consequently, whenever Parliament amends the legislative basis of the federal-provincial fiscal arrangements, as it is called upon to do at least once every five years, it alters a fundamental structure of our political and economic union.

This brings me to the second reason why the mandate of this Task Force is of critical importance. The most widely known components of the fiscal arrangements are of course the considerable federal tax and cash transfers which Parliament has decided should be made to provincial governments. In 1981-82 these transfers will amount to about \$19 billion. Cash transfers alone are estimated at almost \$14 billion for the

## APPENDICE «FISC-1»

LES RELATIONS FISCALES FÉDÉRALES-  
PROVINCIALES DANS LES ANNÉES 80

Mémoire soumis  
au groupe de travail parlementaire  
sur les accords fiscaux entre le  
gouvernement fédéral et les provinces

Par l'honorable Allan J. MacEachen  
vice-premier ministre et  
ministre des Finances

le 23 avril 1981

## 1. INTRODUCTION

Je remercie tout d'abord le Groupe de travail de m'avoir invité à inaugurer ses audiences publiques et de m'avoir donné l'occasion de faire part aux députés et à l'ensemble des Canadiens de mes réflexions sur l'état actuel et l'orientation future du fédéralisme fiscal au Canada. Le gouvernement a entamé, en consultation avec les provinces, un examen des accords fiscaux fédéraux-provinciaux, comme il le fait tous les cinq ans depuis 35 ans. Cet examen, qui doit se terminer d'ici le 1<sup>er</sup> avril 1982, déterminera largement la nature des relations fiscales entre nos deux ordres de gouvernement pendant la majeure partie des années 80. Je n'ai donc guère besoin d'insister sur l'importance de votre mandat; j'aimerais cependant indiquer précisément pourquoi son importance est si grande, selon moi.

La première raison tient à la nature même du fédéralisme fiscal: les relations fiscales intergouvernementales constituent un élément central et irremplaçable de notre régime fédéral. Elles assurent une liaison essentielle entre les deux ordres de gouvernement; elles le font en permettant toute la flexibilité qu'exige une répartition efficace des pouvoirs de taxer, de dépenser et de légiférer qui sont prescrits par la Constitution. Ainsi, les relations fiscales déterminent les moyens par lesquels les gouvernements fédéral et provinciaux, par des actions conjointes ou coordonnées, poursuivent un certain nombre de politiques essentielles au maintien de notre union politique et au bon fonctionnement de notre union économique. Ces grands objectifs relèvent de trois grandes catégories, auxquelles correspondent les principaux éléments des relations fiscales intergouvernementales: l'harmonisation fiscale, la coordination des politiques économiques et fiscales, et les virements intergouvernementaux. Je reviendrai sur chacun de ces éléments.

Par conséquent, chaque fois que le Parlement modifie les fondements législatifs des accords fiscaux fédéraux-provinciaux, comme il doit le faire au moins tous les cinq ans, il change un élément fondamental de notre union politique et économique.

Cela m'amène à la deuxième raison pour laquelle le mandat de votre Groupe de travail est d'une importance cruciale. Les éléments les mieux connus des accords fiscaux sont évidemment les transferts considérables d'impôt et d'espèces que, comme le Parlement l'a décidé, le gouvernement fédéral doit verser aux provinces. En 1981-82, ces transferts s'élèveront à environ \$19 milliards. A eux seuls, les transferts d'espèces



fiscal year and will account for over 20 per cent of the total budgetary expenditure approved by Parliament. Moreover, an overwhelming proportion of these transfers are made under statutory provisions which are normally in place for five years and which make it very difficult for the Government to alter its priorities.

Accordingly, intergovernmental transfers loom very large in the government's medium-term budgetary planning. Once the relevant legislation is in place, the financial requirements for intergovernmental transfers are a major constraint on the funding which the Government can ask Parliament to provide for other government programs, including those which are under its exclusive jurisdiction and to which the Government may attach a high priority. It follows that the conclusions and recommendations of the Task Force will bear not only upon the federal-provincial negotiations leading to the revision by Parliament of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*. They will also influence overall budgetary planning and resource allocation at the federal level throughout the five fiscal years from 1982-83 to 1986-87.

Hence, it is only fitting that Members of Parliament should be called upon to review and make recommendations on the fiscal arrangements. That is why the Government has agreed to set up this Task Force, and why I announced on February 25 that we would await its report before making a firm proposal to the provinces. This will not prevent us, of course, from pursuing in the meantime our consultations with provincial governments.

It is important that Canadians be well informed about these arrangements and, more generally, about the evolution of fiscal relations between the federal government and the provinces. That they have not shown more interest may be because the arrangements work very well. But another reason may be that too many have persuaded themselves that these arrangements are much too arcane and complicated for the layman to understand. This view is largely unfounded. I assure you that the nature and basic purposes of the fiscal arrangements are quite easy to understand. I feel rather strongly that this lack of interest is undesirable. For there is some danger that the remarkable achievements of the Canadian federation in this regard could be eroded in the near future.

The mandate of this Task Force is therefore additionally important because of the clear need to inform the Canadian public of what is at stake in the current review of the fiscal arrangements. In this respect, I am very pleased that the mandate of this Task Force has been modified to allow it to hold hearings in the various parts of Canada. You will be reminded that the fiscal circumstances of our various provincial governments vary greatly, that some derive enormous revenues from the exploitation of natural resources found in their provinces while the revenues of others from such sources are insignificant, that some have high income tax yields because of the concentration and productivity of resource, manufacturing and service industries in their territory, while others have access to much lower yields. You will observe that provincial tax systems have special features reflecting local conditions or preferences.

représenteront à peu près \$14 milliards pendant l'exercice, soit plus de 20 p. 100 des dépenses budgétaires approuvées par le Parlement. De plus, la plus forte proportion de ces transferts est régie par des dispositions statutaires qui sont normalement en vigueur pour cinq ans et rendent extrêmement difficile un changement des priorités du gouvernement.

Ainsi, les virements intergouvernementaux occupent une place très importante dans la planification budgétaire à moyen terme du gouvernement. Une fois que la législation pertinente est en vigueur, les obligations financières créées par ces transferts limitent considérablement les fonds que le Parlement pourrait affecter à d'autres secteurs, y compris à ceux qui relèvent de sa compétence exclusive et auxquels le gouvernement pourrait accorder une importance prioritaire. Il s'ensuit que les conclusions et les recommandations du Groupe de travail n'influenceront pas seulement sur les négociations fédérales-provinciales devant mener à la révision par le Parlement de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*. Elles auront également une influence sur la planification budgétaire globale et l'affectation des ressources au niveau fédéral pendant les cinq exercices de 1982-83 à 1986-87.

Par conséquent, il n'est que juste que des députés soient chargés d'étudier les accords fiscaux et de faire des recommandations à ce sujet. C'est pourquoi le gouvernement a accepté d'établir ce Groupe de travail et j'ai annoncé le 25 février que nous ne ferions pas de propositions fermes aux provinces avant d'avoir reçu votre rapport. Cela ne nous empêchera évidemment pas de poursuivre entre temps nos consultations avec les gouvernements provinciaux.

Il est important que les Canadiens soient bien informés au sujet des accords fiscaux et, en général, de l'évolution des relations fiscales fédérales-provinciales. Si les Canadiens ne se sont pas intéressés davantage à ces questions, c'est peut-être parce que les accords fiscaux fonctionnent très bien. C'est peut-être aussi parce que trop de gens se sont persuadés que ces accords sont beaucoup trop compliqués pour le profane. Je pense que cette conception n'est pas fondée et je vous assure que la nature et les objectifs fondamentaux des accords fiscaux sont assez faciles à comprendre. Je suis convaincu que cette indifférence n'est pas souhaitable, parce que les réalisations remarquables du fédéralisme canadien dans ce domaine risqueraient d'en souffrir dans les années à venir.

Le mandat du Groupe de travail est donc encore plus important à cause du besoin d'informer le public canadien de ce qui est en jeu dans la révision des accords fiscaux. A cet égard, je suis très heureux que le mandat du Groupe de travail ait été modifié pour lui permettre de tenir des audiences dans les diverses régions du pays. Vous verrez ainsi que les situations fiscales des divers gouvernements provinciaux accusent de grandes différences, que certains tirent des recettes énormes de l'exploitation des ressources naturelles tandis que pour d'autres cette source de revenu est négligeable, que le rendement des impôts directs est beaucoup plus élevé dans certaines provinces que dans d'autres grâce à la concentration et à la productivité des industries des ressources, des activités manufacturières et des activités de service sur leur territoire. Vous verrez que les régimes fiscaux des provinces présentent des

In other words, you will be reminded that the diversity of Canada is not only linguistic, ethnic and cultural, but that it is economic and fiscal as well; and that this fiscal diversity is of paramount importance in designing the most appropriate fiscal arrangements for the 1980's. Despite its time constraint the Task Force will no doubt want to hear the views of provincial governments and other interested parties. Needless to say, the Task Force can count on my full support and cooperation in its undertakings.

At this time, I thought it might be useful to share with the Task Force the Government's assessment of the current state of fiscal federalism in Canada. It is also incumbent upon me, as Minister of Finance, to emphasize the critical importance of the fiscal arrangements which will apply from fiscal year 1982-83 onward for the successful implementation of the budget strategy I announced last October. Finally, I will attempt to identify those issues which we consider most critical at this juncture and on which the Government would particularly welcome advice from the Task Force.

## 2. NATURE OF EXISTING FISCAL ARRANGEMENTS

My point of departure is obviously the arrangements which are currently in place. They consist of the three closely integrated features which I have already mentioned.

First, tax harmonization. The major features of tax harmonization allows the federal government and the provinces to exercise their respective powers of income taxation in a manner which helps to foster tax harmony and to decrease the complexity of the income tax system. It also reduces significantly the cost of tax collections and simplifies procedures for taxpayers. This is achieved mainly through *Tax Collection Agreements* under which the federal government collects the personal income taxes levied by all provinces except Quebec, and the corporate income taxes of seven provinces—Ontario, Quebec and Alberta being important exceptions.

The administration of these agreements requires close co-operation between the federal government and the provinces of which, I suspect, the Canadian public is largely unaware. In 1981-82, the federal government will assess and remit to the participating provinces on their behalf over \$9 billion worth of provincial income tax. Except for a nominal administration fee for certain tax credits, provincial taxes are collected free of charge. This represents a substantial savings for provincial taxpayers. Of critical importance also are the rules, so far accepted by all provinces outside of the agreements and hence applicable to all of Canada, governing the allocation of the income of corporations operating in more than one province, the determination of the province of residence of individuals for tax purposes and the allocation of their business income earned in other provinces.

Other examples of tax harmonization are the intergovernmental taxation arrangements. Under the *Municipal Grants Act*, the Government makes grants in lieu of municipal and

caractéristiques particulières qui reflètent les conditions ou les préférences locales.

Autrement dit, vous constaterez que la diversité du Canada est non seulement linguistique, ethnique et culturelle, mais aussi économique et fiscale—et qu'il faudra absolument tenir compte de ce facteur en élaborant les accords fiscaux des années 80. Malgré son échéancier serré, le Groupe de travail voudra sans doute consulter les gouvernements provinciaux, et les autres intéressés. Il va sans dire que le Groupe de travail peut compter sur mon entière collaboration dans ses entreprises.

Il serait peut-être utile maintenant de faire part au Groupe de travail de l'évaluation portée par le gouvernement sur l'état actuel du fédéralisme fiscal au Canada. Il m'incombe aussi en qualité de ministre des Finances de souligner l'importance cruciale des accords fiscaux qui s'appliqueront à partir de l'exercice 1982-83 pour le succès de la stratégie budgétaire que j'ai annoncée en octobre dernier. Enfin, je tenterai de cerner les questions qui, à notre avis, sont les plus critiques dans la situation actuelle et sur lesquelles le gouvernement serait particulièrement désireux d'avoir l'avis du Groupe de travail.

## 2. LA NATURE DES ACCORDS FISCAUX ACTUELS

Je dois évidemment commencer par les arrangements en place. Ils se composent des trois éléments étroitement intégrés que j'ai déjà mentionnés.

Parlons d'abord de l'*harmonisation fiscale*. Ses principaux éléments permettent au gouvernement fédéral et aux provinces d'exercer leurs pouvoirs respectifs d'imposition d'une façon qui favorise l'harmonisation fiscale et qui rend moins complexe le régime d'impôt sur le revenu. Ils réduisent aussi sensiblement les frais de perception des impôts et simplifient la tâche du contribuable. Ces résultats sont obtenus principalement au moyen des *accords de perception fiscale*, d'après lesquels le gouvernement fédéral perçoit pour le compte des provinces les impôts sur le revenu des particuliers établis par toutes les provinces sauf le Québec, de même que les impôts sur le revenu des sociétés de sept provinces—l'Ontario, le Québec et l'Alberta étant les exceptions.

L'application de ces accords exigent une étroite collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces—chose dont le public canadien, je le crains, n'est guère au courant. En 1981-82, le gouvernement fédéral cotisera pour plus de \$9 milliards d'impôt provinciaux sur le revenu et les remettra aux provinces participantes. Sauf des frais d'administration nominaux pour certains crédits d'impôt, cette perception des impôts provinciaux est gratuite. Cela représente donc une économie appréciable pour les contribuables provinciaux. Un rôle extrêmement important est joué aussi par les règles qui régissent l'attribution du revenu des sociétés faisant affaires dans plusieurs provinces, la détermination de la province de résidence des particuliers aux fins de l'impôt et la répartition de leur revenu d'entreprise gagné dans d'autres provinces. Ces règles ont été acceptées jusqu'ici par toutes les provinces non participantes et sont donc applicables à l'ensemble du Canada.

Certains arrangements intergouvernementaux constituent d'autres exemples de l'harmonisation fiscale. D'après la *Loi sur les subventions aux municipalités*, le gouvernement verse



provincial property taxes on federal property holdings across the country. The grants will amount to over \$160 million in 1981-82. Under the *Reciprocal Taxation Program*, the Government has entered into agreements with the six easternmost provinces, under which it pays, as if it were taxable, provincial consumption taxes and motor vehicle licenses. Payments under the program will total over \$130 million in 1981-82. Participating provinces in turn bear federal indirect sales and excise taxes.

The second, and perhaps least visible feature of federal-provincial fiscal relations are the arrangements for fiscal and economic coordination. These arrangements are not formalized and do not have legislative basis, but they play an important role in the joint management and periodic review of the other two facets. Central to this coordination mechanism are the meetings which federal and provincial Ministers of Finance or Treasurers hold regularly, at least once a year and usually prior to budget time, to review the economic outlook and consider what would be the most appropriate budget response by each order of government. A Continuing Committee of Officials deals with technical issues relating mainly to fiscal arrangements and tax collection agreements, and prepares a common basis of economic information and analysis for ministerial meetings.

Ministers at their pre-budget meetings are concerned primarily with the appropriate budgetary and borrowing positions of all eleven governments for the coming year, that is, with the macro-economic aspects of fiscal and economic coordination. Preparations for and follow-up to these meetings have given rise to extensive consultations among federal and provincial officials on a wide range of economic and fiscal issues. These consultations merge on a day-to-day basis with technical discussions related to the administration of the Tax Collection Agreements and inter-governmental transfers programs. Important "outputs" are the jointly prepared fiscal forecasts and the underlying economic assumptions which are used in budgetary planning by both orders of government.

Much of the preparatory work to coordinate provincial participation in the 1975 wage and price control program was carried on within this structure. The economically innovative, though politically difficult, sales tax reduction of 1978 was organized there. There is a network of other intergovernmental consultations and arrangements which are concerned primarily with micro-economic aspects of fiscal and economic coordination. These are frequently concerned with specific policy and program issues. In addition, there have been occasional attempts to structure more formal federal-provincial coordination in broad policy areas, such as the multi-tiered consultations which led to the 1978 First Ministers' conferences on the economy.

The effectiveness of these arrangements is somewhat obscured by the informality and confidentiality and by the adversarial element which the politics of federalism frequently inject in its public manifestations. Some may therefore too easily dismiss the progress made in the past two decades. That our eleven governments can now prepare their budgets and

des subventions en remplacement d'impôts fonciers municipaux et provinciaux sur les propriétés fédérales dans tout le pays. Les subventions s'élèveront à \$160 millions en 1981-82. En vertu des *accords de réciprocité fiscale*, le gouvernement a conclu avec les six provinces situées le plus à l'est des ententes d'après lesquelles il acquitte, comme s'ils étaient taxables, les taxes provinciales à la consommation et les droits d'immatriculation des véhicules. Les paiements relevant de ce programme représenteront plus de \$130 millions en 1981-82. En contrepartie, les provinces participantes paient les taxes fédérales de vente et d'accise.

La deuxième composante des accords fiscaux fédéraux-provinciaux, peut-être la moins connue, est la *coordination économique et fiscale*. Sans être officielle ni avoir de fondement législatif, elle joue un rôle important dans la gestion conjointe et l'examen périodique des deux autres éléments. Ce mécanisme de coordination repose principalement sur les réunions que tiennent régulièrement, au moins une fois par an et habituellement avant la période des budgets, les ministres des Finances fédéral et provinciaux, afin d'étudier les perspectives économiques et d'envisager l'orientation budgétaire la plus appropriée pour les deux ordres de gouvernement. Un comité permanent de hauts fonctionnaires s'occupe de questions techniques relatives surtout aux accords fiscaux et prépare un ensemble commun d'information et d'analyse économiques pour les réunions ministérielles.

Lors de ces réunions prébudgétaires, les ministres s'intéressent surtout à la situation budgétaire et aux intentions d'emprunt des onze gouvernements pour l'année à venir, c'est-à-dire aux aspects macroéconomiques de la coordination fiscale et économique. Les préparatifs de ces réunions et leurs suites donnent lieu à des consultations intensives entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux sur toute une gamme de questions économiques et fiscales. Ces consultations s'ajoutent à des contacts quotidiens portant sur l'administration des accords de perception fiscale et des transferts intergouvernementaux. Les prévisions fiscales et les hypothèses économiques sous-jacentes préparées conjointement, qui servent à la planification budgétaire des deux ordres de gouvernement, sont un résultat concret de ces consultations.

Une bonne partie des travaux préparatoires visant à coordonner la participation provinciale au programme de contrôle des salaires et des prix de 1975 avait été effectuée dans le cadre de cette structure. C'est là aussi que fut organisée la mesure économiquement innovatrice, mais politiquement difficile, représentée par la réduction de taxes de vente de 1978. Il existe une quantité d'autres consultations et arrangements intergouvernementaux qui portent surtout sur les aspects microéconomiques de la coordination économique et fiscale. De plus, des efforts ont été déployés à l'occasion pour structurer la coordination fédérale-provinciale de façon plus formelle, comme dans le cas des consultations à plusieurs niveaux qui menèrent aux conférences des Premiers ministres sur l'économie en 1978.

L'efficacité de ces arrangements est un peu masquée par leur caractère informel et confidentiel et par le caractère conflictuel que le fonctionnement politique du fédéralisme imprime souvent à ses manifestations publiques. Certains pourraient donc tenir pour négligeables les progrès accomplis depuis une vingtaine d'années. Le fait que nos onze gouverne-

make adjustments in their broad economic policies on the basis of common economic assumptions and fiscal projections is a major accomplishment which, in itself, has made the federal and the various provincial fiscal stances more compatible.

The third and best known feature of the federal-provincial fiscal arrangements are the intergovernmental transfers. The federal government makes unconditional or conditional cash and tax transfers to provincial governments for a wide variety of purposes. The three major intergovernmental transfer programs are those which the Task Force has a mandate to examine: these three programs account for about 90 per cent of total federal outlays of that type. I shall describe them briefly.

The Fiscal Equalization Program provides for annual, unconditional payments to provinces which have a below-average capacity to derive tax revenues and, consequently, below-average capacity to finance public services for their residents. The purpose of equalization is to make it possible for these provinces to provide reasonable levels of public services without having to resort to levels of taxation which are unduly high. The purpose of equalization is not to redistribute provincial revenues. In 1981-82, six provincial governments will receive equalization payments totalling \$3.6 billion. Per capita amounts vary among provinces according to their fiscal capacity—from \$765 for Prince Edward Island to \$291 for Quebec. The legislative basis for Fiscal Equalization is found in Part I of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*.

The Established Programs Financing arrangements provide for an equal per capita federal contribution to all provincial governments for the funding Hospital Insurance, Medicare, Extended Health Care and Post-Secondary Education. In 1981-82, the federal contribution will amount to about \$470 per capita. The total value of contributions, which are made in the form of cash payments and tax transfers, is \$11.4 billion in 1981-82. The cash payments require federal outlays of some \$6.4 billion, while the tax transfers reduce federal revenues by \$5.0 billion. These arrangements provide not only for joint financing of established programs but also for a degree of harmonization of provincial health care systems. I emphasize that, while federal contributions for health and post-secondary education have become less conditional as a result of the shift in 1977 from cost-sharing to block-funding, and while no program conditions have ever been attached to post-secondary education, the health components of the transfer are still very much conditional upon provincial compliance with the terms and conditions laid down in federal legislation administered by the Minister of National Health and Welfare. The basis for EPF payments is defined in Part VI of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, but the authority and conditions for the Hospital Insurance and Medicare cash payments are still found in the *Hospital Insurance and Diagnostic Services Act* and in the *Medical Care Act*.

ments puissent maintenant préparer leurs budgets et aménager leurs grandes politiques économiques à la lumière d'hypothèses économiques et de projections fiscales communes est une réalisation de taille qui, en soi, a rendu les orientations budgétaires du gouvernement fédéral et des provinces plus compatibles.

Le troisième et le plus connu des éléments des accords fiscaux fédéraux-provinciaux est constitué des virements intergouvernementaux, d'après lesquels le gouvernement fédéral verse aux provinces, à diverses fins, des transferts en espèces et en points d'impôt, avec ou sans conditions. Les trois principaux programmes sont ceux que le Groupe de travail a le mandat d'étudier: ils représentent environ 90 pour cent du total des virements. En voici une brève description.

Le programme de péréquation fiscale prévoit des paiements annuels sans condition aux provinces qui ont une capacité fiscale inférieure à la moyenne et, par conséquent, une capacité inférieure à la moyenne de financer des services publics. Le but de la péréquation est de permettre à ces provinces d'offrir un niveau raisonnable de services publics sans devoir recourir à une fiscalité trop lourde. La péréquation ne vise pas à redistribuer les recettes provinciales. En 1981-82, six gouvernements provinciaux recevront des paiements de péréquation s'élevant à \$3.6 milliards. Les montants par habitant varient selon les provinces, en fonction de leur capacité fiscale, allant de \$765 pour l'Île-du-Prince-Édouard à \$291 pour le Québec. Le texte législatif prévoyant la péréquation fiscale est la Partie I de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*.

Le financement des programmes établis (FPE) prévoit une contribution fédérale égale par habitant à tous les gouvernements provinciaux pour le financement de l'assurance-hospitalisation, de l'assurance-maladie, des services complémentaires de santé et de l'enseignement postsecondaire. En 1981-82, la contribution fédérale s'élèvera à environ \$470 par habitant. La valeur totale des contributions, qui prennent la forme de versements d'espèces et de transferts d'impôt, sera de \$11.4 milliards pendant cet exercice. Les paiements d'espèces nécessiteront des déboursés fédéraux de quelque \$6.4 milliards, tandis que les transferts fiscaux réduiront les recettes fédérales de \$5.0 milliards. Non seulement ces arrangements permettent de financer en commun des programmes établis, mais ils assurent également une certaine harmonisation entre les systèmes provinciaux de soins de santé. Je tiens à souligner que, même si les contributions fédérales au titre de la santé et de l'enseignement postsecondaire ont perdu de leur caractère conditionnel lorsque le partage des frais a fait place en 1977 au financement global et même si le financement de l'enseignement postsecondaire n'a jamais été assorti de conditions, la partie «santé» des transferts dépend encore beaucoup du respect par les provinces des conditions énoncées dans une loi fédérale administrée par le ministre de la Santé nationale et du bien-être social. Le fondement légal des paiements du FPE se trouve à la Partie VI de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, tandis que l'autorisation et les conditions des versements en espèces pour l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie figurent dans la *Loi sur l'assu-*



The *Canada Assistance Plan* provides for federal cost-sharing, on a 50:50 basis, of expenditures incurred by provincial governments for social services and income maintenance. The primary eligibility requirement is that provincial expenditures be based on the "need" of the recipient. In 1981-82, total federal contributions under CAP amount to \$2.0 billion, to which must be added the value of a tax transfer to Quebec in respect of the Canada Assistance Plan under contracting-out arrangements—about \$300 million.

These, then, are the major components of federal-provincial fiscal arrangements. There are numerous other financial links between the federal government and the provinces, many of which are described in the supplementary material accompanying my submission. Elements of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, other than those I have described are quite important even though they do not involve significant federal outlays, and the Task Force may therefore want to examine them. I am referring, for example, to the provisions of the Act regarding the stabilization and guarantee of provincial revenues, which many provincial Finance Ministers or Treasurers find quite useful when they negotiate their borrowings. But I suggest that the Task Force might be well advised to concentrate on the major arrangements which are currently being reviewed by the federal and provincial governments. Before dealing with some of the specific issues relating to these arrangements, I will try to place them in the broader perspective of overall fiscal relations between our two orders of government. What is the current state of fiscal federalism in Canada? How has it evolved in past decades? What direction should federal-provincial fiscal relations take in the future? It is to these fundamental questions that I now turn.

### 3. THE CURRENT STATE OF FISCAL FEDERALISM

Canada's system of public finance has been in a state of continuous change ever since Confederation in 1867. While many of the early changes were of profound significance, the major elements of our present system have evolved primarily in the period since the late 1950's. This is true, to a considerable extent, of the system of taxation, with its emphasis upon income taxes, consumption taxes and natural resource levies, and to an even greater extent of the system of intergovernmental transfers, with its emphasis on unconditional and block grants.

The present system of intergovernmental transfers has basically evolved since 1957. Since then, federal cash transfers to provinces have increased from \$300 million to about \$14 billion a year. This has come about as a result of three major developments:

- (a) a comprehensive system of fiscal equalization has been established;
- (b) the transfer system has been used to provide for joint financing and harmonization of health, welfare and post-secondary education programs; and

*rance-hospitalisation et les services diagnostics ainsi que la Loi sur les soins médicaux.*

Le *Régime d'assistance publique du Canada* (RAPC) stipule que le gouvernement fédéral doit supporter la moitié des dépenses engagées par les gouvernements provinciaux pour les services sociaux et le soutien du revenu. Le principal critère d'admissibilité est que les dépenses provinciales doivent être fonction des «besoins» des bénéficiaires. En 1981-82, les contributions fédérales au titre du RAPC s'élèveront à \$2 milliard, somme à laquelle il faut ajouter la valeur d'un transfert fiscal au Québec dans le cadre des accords de non-participation, soit environ \$300 millions.

Voilà donc les principaux éléments des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ces derniers sont liés par de nombreux autres liens financiers, dont plusieurs sont décrits dans le matériel supplémentaire qui accompagne ma présentation. Certains autres éléments de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis* sont assez importants, même s'ils n'entraînent pas de dépenses fédérales; aussi le Groupe de travail voudra-t-il peut-être les étudier. Je fais allusion par exemple aux dispositions de la Loi concernant la stabilisation et la garantie des recettes provinciales, que plusieurs ministres des Finances ou trésoriers provinciaux trouvent assez utiles lorsqu'ils doivent négocier un emprunt. A mon avis, cependant, le Groupe de travail aurait intérêt à se concentrer sur les principaux arrangements actuellement examinés par les gouvernements fédéral et provinciaux. Avant d'aborder certaines des questions relatives à ces accords, j'aimerais les replacer dans le contexte plus général de relations fiscales entre nos deux ordres de gouvernement. Où en est actuellement le fédéralisme fiscal au Canada? Comment a-t-il évolué au cours des dernières décennies? Quelle direction devraient prendre à l'avenir les relations fiscales fédérales-provinciales? C'est à ces questions fondamentales que j'essaierai maintenant de répondre.

### 3. L'ÉTAT ACTUEL DU FÉDÉRALISME FISCAL

Le système des finances publiques est en évolution constante au Canada depuis 1867. Bien que plusieurs des modifications les plus anciennes aient eu une influence profonde, les grands éléments du système actuel se sont dégagés depuis la fin des années 50. Cela vaut dans une large mesure pour le régime fiscal, qui met l'accent sur les impôts directs, les impôts indirects et les droits sur les ressources naturelles, et encore plus pour les virements intergouvernementaux, qui mettent l'accent sur les subventions inconditionnelles et les subventions globales.

Le système actuel des virements intergouvernementaux est pour l'essentiel le fruit de l'évolution intervenue depuis 1957. Depuis cette date, les transferts fédéraux en espèces aux provinces sont passés de \$300 millions à environ \$14 milliards par an. Cela est dû à trois facteurs principaux:

- a) un système complet de péréquation fiscale a été mis en place;
- b) le système de virements a servi à promouvoir le financement conjoint et l'harmonisation des programmes de santé, de bien-être social et d'enseignement postsecondaire; et

(c) various other transfer programs have been started, for example, in the areas of economic development and tax harmonization.

Since 1957 the federal government has more than quadrupled the amount of tax room made available to provinces in the personal income tax field, partly by means of tax transfers enabling provinces to finance expenditures in areas of social policy, most notably health and education. As the provinces occupied this additional tax room, they sought more control over the tax structure and this, to a considerable extent, has been accommodated within the income tax collection agreements. Thus while cash and tax transfers were increasing, the federal government was relaxing many of the original detailed conditions under the agreements.

Provinces have therefore gained a bigger share of the revenue pie and additional flexibility. In short, they have become fiscally much stronger vis-à-vis the federal government. Over the twenty-year span from 1959 to 1979, the federal share of total government revenues has declined from over 58 to less than 46 per cent while the provincial-local share has correspondingly increased from 42 to 54 per cent. The decline of the federal share is even more dramatic when intergovernmental transfers are taken into account. While in 1959 the federal government had over 52 per cent of the total revenue pie after such transfers, it had less than 34 per cent in 1979.

#### *The Federal-Provincial Fiscal Balance*

As a consequence of these developments, some observers have concluded that there is now an "intergovernmental fiscal imbalance" in Canada. There is no precise or generally accepted definition of the concept of "intergovernmental fiscal imbalance". However, it generally refers to the fact that one order of government has a large and persistent deficit or surplus in its accounts in relation to that of another order of government.

This view appears to some to be reinforced by the coincidental fact that the current federal deficit is roughly equal in size to the aggregate level of federal cash transfers to the provinces. A significant feature of the past few years has been a deterioration of the fiscal position of the federal government to a point where its freedom to initiate policies and programs has become severely limited. At the same time the over-all deficit of provincial governments has turned into a surplus. The seven provinces without oil and gas revenues continue to have deficits, but in total these have been relatively stable.

#### *Interprovincial Fiscal Balance: The Emergence of "Fiscal Dualism"*

Fiscal balance has an interprovincial dimension as well as a federal-provincial one. The enormous increase in provincial natural resource revenues has, so far, accrued almost entirely to three provinces, by-passing the other seven. As a consequence, a situation has been created which may be described as "fiscal dualism", with some provinces being much better off

c) divers autres programmes de transferts ont été lancés, par exemple en matière de développement économique et d'harmonisation fiscale.

Depuis 1957, le gouvernement fédéral a plus que quadruplé l'espace fiscal mis à la disposition des provinces dans le domaine de l'imposition directe des particuliers—en partie, au moyen de transferts de points d'impôt permettant aux provinces de financer leurs dépenses notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation. Tandis que les provinces occupaient cet espace fiscal supplémentaire, elles cherchaient à obtenir plus d'influence sur le régime fiscal, ce qui a été considérablement facilité par les accords de perception fiscale. Ainsi, en même temps que les transferts d'espèces et de points d'impôt augmentaient, le gouvernement fédéral assouplissait un grand nombre des conditions détaillées imposées au début des accords.

Les provinces ont donc obtenu une plus grosse part des recettes et plus de souplesse. Elles sont devenues financièrement beaucoup plus fortes par rapport au gouvernement fédéral. De 1959 à 1979, la part du gouvernement fédéral dans l'ensemble des recettes du secteur public est tombée de plus de 58 pour cent à moins de 46 pour cent, tandis que la part des administrations provinciales et locales passait de 42 à 54 pour cent. La baisse de la part fédérale est encore plus spectaculaire si l'on tient compte des virements intergouvernementaux. Alors qu'en 1959 le gouvernement fédéral obtenait plus de 52 pour cent du total des recettes publiques après les virements, cette proportion était tombée à moins de 34 pour cent en 1979.

#### *L'équilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces*

Devant cette évolution, certains observateurs ont conclu à l'existence d'un «déséquilibre fiscal intergouvernemental» au Canada. Il n'existe aucune définition précise ou généralement admise d'un «déséquilibre fiscal intergouvernemental». Cette expression veut normalement dire qu'un pallier de gouvernement enregistre un déficit ou un excédent important et persistant par rapport au solde d'un autre pallier de gouvernement.

Cette opinion semble parfois être renforcée par la coïncidence suivante: le déficit fédéral actuel correspond à peu près à l'ensemble des transferts fédéraux en espèces aux provinces. Une caractéristique notable des dernières années a été la détérioration de la situation financière du gouvernement fédéral, au point où sa capacité de mettre en œuvre de nouvelles politiques est devenue très limitée. Simultanément, le déficit global des provinces s'est transformé en excédent. Les sept provinces privées de recettes pétrolières et gazières continuent d'enregistrer un déficit, mais celui-ci a été relativement stable dans l'ensemble.

#### *L'équilibre fiscal entre provinces: l'apparition d'un «dualisme fiscal»*

L'équilibre fiscal comporte une dimension interprovinciale autant que fédérale-provinciale. L'augmentation énorme des recettes provinciales tirées des ressources naturelles a jusqu'ici bénéficié presque entièrement à trois provinces, laissant les sept autres à l'écart. C'est ainsi qu'est apparue une situation que certains appellent le «dualisme fiscal», où certaines provinces



than others. A very high proportion of the new resource revenues has gone to a single province, Alberta. Indeed, the gulf which now exists between Alberta and the other provinces is probably well in excess of the gap between rich and poor provinces which has existed at any other time in Canadian history. In the past the most marked departures from national average per capita income or wealth were attributable to a number of provinces that were below average. Now, the most marked departures are attributable to those provinces that are above average.

Comparisons among provinces are most appropriately made by means of indices of "fiscal capacity". Such indices compare the per capita capacity of provinces to raise revenues. This is done by comparing the estimated revenues which each province would receive from a standard tax system, with average provincial tax rates applied to its own (standardized) tax bases. Average rates are used in order to prevent the results for any province being determined by its own level of taxation. The comparisons can be enlarged beyond own-source revenues to include fiscal equalization and other federal transfers, in which case the indices compare the capacity of provinces to derive revenues from own sources plus transfers. Three such comparisons are shown in the supplementary material. I draw your attention to three key observations arising from these comparisons:

- Disparities among provinces are very wide prior to equalization payments, but these payments have the general effect of narrowing them substantially. Disparities are narrowed further if other federal transfers are taken into account.
- Alberta stands out because its fiscal capacity prior to transfers of any kind is virtually double that of any other province and because its very high position is little affected by intergovernmental transfers.
- The three provinces with large natural resource revenues (Alberta, British Columbia and Saskatchewan) consistently rank highest in fiscal capacity.

The fiscal strength of provinces is manifested in various ways. A strong province is able to reduce its level of taxation and/or provide a relative high standard of public services. In addition, it may accumulate wealth in special funds as Alberta and Saskatchewan have done. Beyond this, a strong province will have the potential to use its tax and expenditure systems for the purpose of promoting various economic objectives, including its own economic development, at times in a manner that could weaken the Canadian economic union. In this latter event, problems of interprovincial fiscal balance may be exacerbated.

#### *Federal-Provincial Political Balance*

The issue of fiscal balance within a federation is part of the broader question of the federation's political and economic balance. While there are numerous considerations which determine the political leverage of any government within a federal system, it is clear that fiscal strength is one of them. As

sont beaucoup plus à l'aise que d'autres. En fait, une très forte proportion des nouvelles recettes provenant des ressources est allée à une seule province, l'Alberta. Le fossé qui sépare maintenant l'Alberta des autres provinces est probablement beaucoup plus large que celui qui ait jamais existé dans l'histoire canadienne, entre les provinces riches et les provinces pauvres. Par le passé, les écarts les plus marqués par rapport à la moyenne nationale du revenu ou de la richesse par habitant étaient attribuables à un certain nombre de provinces situées au-dessous de la moyenne. Maintenant, l'écart le plus prononcé est imputable aux provinces situées au-dessus de la moyenne.

La meilleure façon de comparer les provinces est d'utiliser un indice de «capacité fiscale», qui permet de comparer leur capacité, par habitant, d'obtenir des recettes. On compare pour cela les recettes que chaque province tirerait d'un régime fiscal uniformisé, le taux moyen d'impôt provincial étant appliqué à sa propre assiette fiscale (uniformisée). On se sert de taux moyens pour que les résultats d'une province donnée ne soient pas déterminés par son propre niveau d'imposition. On peut étendre la comparaison au-delà des recettes autonomes en y incluant la péréquation et les autres virements fédéraux; les indices permettent alors de comparer la capacité des provinces de tirer des recettes de leurs sources propres, augmentées des virements. Ces trois comparaisons sont illustrées dans la documentation supplémentaire. J'attire votre attention sur trois constatations qui se dégagent de ces comparaisons:

- Les disparités entre provinces sont très importantes avant les paiements de péréquation, mais ces derniers ont pour effet de les réduire sensiblement. Les disparités sont encore moins marquées si l'on tient compte des autres transferts fédéraux.
- L'Alberta se détache des autres provinces parce que sa capacité fiscale avant transferts est quasiment le double de celle de toutes les autres provinces et que sa situation n'est guère modifiée par les virements intergouvernementaux.
- Les trois provinces qui tirent d'importantes recettes des ressources naturelles (l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan) se classent régulièrement aux premières places.

La force financière des provinces se manifeste de diverses façons. Une province forte peut se permettre de réduire ses impôts ou d'offrir un niveau relativement élevé de services publics. Elle peut en outre accumuler de l'argent dans des fonds spéciaux tels que ceux de l'Alberta et de la Saskatchewan. De plus, une province forte peut utiliser son système d'imposition et de dépenses pour promouvoir divers objectifs économiques, notamment son propre développement économique, parfois d'une façon qui pourrait affaiblir l'union économique canadienne. Dans ce dernier cas, les problèmes d'équilibre fiscal entre provinces risquent d'être aggravés.

#### *L'équilibre politique fédéral-provincial*

La question de l'équilibre fiscal dans une fédération s'inscrit dans le cadre plus large de l'équilibre économique et politique de la fédération. Le pouvoir politique d'un gouvernement donné dans un régime fédéral est déterminé en partie par sa situation financière. Étant donné que les provinces, prises en

provinces, individually and collectively, become fiscally stronger they attempt to increase their political leverage within the federation. At the same time, as the fiscal position of the federal government weakens, its political leverage declines.

In a federal state the exercise of political power is always the object of some competition between the two orders of government. This competition will be the more vigorous if the residents of certain provinces feel that they do not or cannot participate adequately in the exercise of power through the central institutions of government, and if provincial governments can exploit this sentiment to enhance their own legitimacy. To avoid such struggles for power placing excessive strain on the fabric of the nation, it is necessary that the balance that exists in the fiscal and political situations of the two orders of government be capable of continuing adaptation, over time, to reflect shifts in their social and economic circumstances. If these adjustments cannot take place, or if they take too long and lag too much behind the emergence of new realities, then the fiscal and political balance of the federation can be seriously disrupted.

Reasons for change may differ from province to province but they invariably point to a new, more decentralized balance of power between the federal and provincial governments. The current phenomenon, therefore, is somewhat different from most of the previous regional protest movements which have emerged from time to time since Confederation, such as the Maritime Rights Movement and the Progressive Movement in Western Canada. By and large, earlier protest movements sought to improve the lot of a particular province or region by pressing for more favourable federal policies. At the present time, the emphasis is very much upon further decentralization. As a result, the issue of political balance has acquired considerably greater importance than in the past, and merits just as much attention as the related issue of fiscal imbalance.

### *Government Visibility and Accountability*

The visibility and accountability of each order of government in a federation is a part of the over-all issue of intergovernmental balance in that federation. Any consideration of intergovernmental balance in Canada should, therefore, take account of differences between the federal government and the provinces in respect of these matters. Indeed, these differences are of profound significance. This matter has two distinct aspects: first, the broad public perception of a government and, second, its visibility in respect of particular programs it provides, or to which it contributes financially.

The federal government has responsibilities for many areas where problems tend to be intractable and for which solutions are increasingly difficult to find. These responsibilities include such matters as unemployment, inflation and the foreign exchange rate, as well as foreign policy, national defence, security of energy supply, interprovincial transportation and redistribution of income. The provinces, for their part, together with their local governments, are responsible for many public services which serve local communities and regions. The public which receives these services tends to be well informed as to which government is providing them—because of the proximity of the service—and the visibility of that government is

particulier et dans leur ensemble, deviennent financièrement plus fortes, elles essaient d'accroître leur pouvoir politique dans la fédération. Simultanément, la situation financière du gouvernement fédéral s'affaiblit, et son poids politique diminue.

Dans un état fédéral, l'exercice du pouvoir politique fait toujours l'objet d'une certaine concurrence entre les deux ordres de gouvernement. Cette concurrence est encore plus vigoureuse si les habitants de certaines provinces ont l'impression qu'ils ne participent pas ou ne peuvent pas participer suffisamment à l'exercice du pouvoir par l'entremise des institutions centrales, et si les gouvernements provinciaux peuvent exploiter ce sentiment pour accroître leur propre légitimité. Pour éviter que des luttes de ce genre ne créent des tensions excessives au pays, il faut que l'équilibre entre les situations financières et politiques des deux ordres de gouvernement puisse s'ajuster continuellement selon les changements dans leurs situations économiques et sociales. Si cette adaptation ne se produit pas ou qu'elle prend trop de temps et trop de retard sur les réalités nouvelles, l'équilibre fiscal et politique de la fédération risque d'être gravement perturbé.

Pour des raisons qui peuvent varier d'une province à l'autre, on semble toujours s'orienter vers un nouvel équilibre, plus décentralisé, des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le phénomène actuel est donc assez différent de la plupart des mouvements de revendication régionale précédents, apparus à plusieurs reprises depuis la Confédération, comme le «Maritime Rights Movement» et le «Progressive Movement» dans l'Ouest canadien. En gros, les mouvements de protestation antérieurs visaient à améliorer le sort d'une province ou d'une région particulière en cherchant à obtenir des politiques fédérales plus favorables. Il s'agit maintenant plutôt de décentralisation plus poussée. Par conséquent, la question de l'équilibre politique a pris beaucoup plus d'importance que par le passé et elle mérite autant d'attention que la question connexe du déséquilibre fiscal.

### *Visibilité et responsabilité du gouvernement*

La visibilité et la responsabilité de chaque ordre de gouvernement dans une fédération fait partie de la question globale de l'équilibre intergouvernemental en régime fédéral. Il faut donc tenir compte des différences entre le gouvernement fédéral et les provinces à cet égard. Ces différences ont en fait une influence profonde. La question a deux dimensions bien distinctes: d'abord, la perception générale d'un gouvernement aux yeux du public et, deuxièmement, sa «visibilité» à l'égard des programmes particuliers qu'il assure ou auxquels il contribue financièrement.

Plusieurs des responsabilités du gouvernement fédéral portent sur des problèmes de nature persistante qu'il est de plus en plus difficile de résoudre. Elles portent par exemple sur le chômage, l'inflation et le taux de change, la politique étrangère, la défense nationale, l'approvisionnement en énergie, les transports interprovinciaux et la redistribution du revenu. Les provinces, pour leur part, ainsi que leurs administrations locales, ont la responsabilité de nombreux services publics offerts aux collectivités locales et aux régions. Le public qui bénéficie de ces services connaît généralement le gouvernement qui les assure—en raison de la proximité du service—ce qui rend ce gouvernement plus «visible». De plus, de nombreuses responsa-



enhanced. In addition, many provincial responsibilities relate to very specific services, such as highways, hydro, health, welfare and education, with which the public can easily identify.

A number of important public services are jointly financed by the federal government and the provinces, most notably in the fields of health, welfare and post-secondary education. The federal government has a particular problem of program visibility in respect of these services because they are delivered by the provinces and because little is done to acknowledge publicly the important federal role. This has implications for public accountability which should concern all Members of Parliament. How can we properly account for what the federal government does with the taxpayers' money, when a very large number of Canadians are not aware that about \$14 billion worth of federal expenditures really serve to finance essential provincial and local services?

#### 4. THE NEED FOR NEW APPROACHES

The foregoing analysis leads me to the conclusion that we must strive to restore a more satisfactory political and fiscal balance between our two orders of government, and I would very much welcome any advice the Task Force could provide on how this might be done. In other words, the Government is searching for new approaches to fiscal federalism in Canada and is seeking the views of Members of Parliament on what these might be. As Minister of Finance, I would like to suggest a number of basic requirements which any new departure would have to satisfy.

(a) First, the most urgent priority of the federal government is to strengthen its fiscal position. Transfers to the provinces cannot be insulated from policies of restraint; otherwise, the full burden of such restraint would fall within exclusive federal program areas. This would place the federal government in an even weaker position vis-à-vis the provinces.

(b) Second, the reduction in the federal deficit should be implemented gradually. Insofar as expenditures are concerned, there are major categories of outlay over which the federal government has very little discretion, in particular, public debt charges and major transfer programs to individuals. There are other areas where the government's priorities have increased, most notably economic development. The need to accommodate these priorities requires that savings be made in other areas, including social affairs and transfers to provinces.

(c) Third, there should be a continuing emphasis on equity in respect of intergovernmental transfers. The method chosen to cut back on federal transfers to provinces must respect this emphasis on equity.

(d) Fourth, there is a need to reach agreement with provinces on ways and means of limiting actions by all governments that weaken the Canadian economic union. In the absence of a constitutional solution, this could be achieved by a "code of conduct" which all governments would agree to follow.

(e) Finally, we must find ways to increase the visibility of federal transfers to provinces, particularly those which serve to finance provincial services such as Hospital Insurance,

bilités provinciales se rapportent à des services très précis, comme la voirie, l'électricité, la santé, le bien-être social et l'éducation, qui touchent directement la vie de la population.

Un certain nombre de services publics importants sont financés conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces, en particulier dans le domaine de la santé, des services sociaux et de l'enseignement postsecondaire. Le gouvernement fédéral subit un problème particulier de «visibilité» à l'égard de ces services du fait qu'ils sont fournis par les provinces et qu'on ne se force pas pour rendre compte publiquement du rôle important joué par le gouvernement fédéral. Tous les députés devraient se préoccuper des conséquences de cette situation. Comment pouvons-nous rendre convenablement compte de ce que le gouvernement fédéral fait avec l'argent des contribuables, lorsqu'un très grand nombre de Canadiens ne savent pas que près de \$14 milliards de dépenses fédérales servent en réalité à financer des services provinciaux et locaux essentiels?

#### 4. LA NÉCESSITÉ DE NOUVELLES APPROCHES

Cette analyse nous amène à conclure qu'il faut essayer de rétablir un équilibre politique et fiscal plus satisfaisant entre nos deux ordres de gouvernement, et j'aimerais beaucoup avoir l'avis du Groupe de travail sur la meilleure façon d'y parvenir. En d'autres termes, le gouvernement est à la recherche de nouvelles avenues pour le fédéralisme fiscal au Canada et sollicite l'avis des députés à ce sujet. En qualité de ministre des Finances, je voudrais énoncer quelques conditions fondamentales auxquelles devrait satisfaire toute nouvelle politique.

a) En premier lieu, la tâche la plus urgente du gouvernement fédéral est de rétablir sa situation financière. Si l'austérité épargnait les transferts aux provinces, les secteurs d'activité purement fédéraux devraient en supporter tout le fardeau. Cela placerait le gouvernement fédéral dans une position encore plus faible face aux provinces.

b) En second lieu, la diminution du déficit fédéral doit être poursuivie graduellement. Du côté des dépenses, il existe plusieurs grands postes sur lesquels le gouvernement fédéral n'a pas beaucoup de prise, en particulier le service de la dette publique et les grands programmes de transferts aux particuliers. D'autres domaines sont devenus plus importants pour le gouvernement, notamment le développement économique. La nécessité de répondre à ces priorités oblige à réaliser des économies dans d'autres domaines, y compris les affaires sociales et les transferts aux provinces.

c) En troisième lieu, le principe d'équité doit continuer d'inspirer les virements intergouvernementaux, ainsi que la méthode choisie pour les diminuer.

d) En quatrième lieu, il est nécessaire d'obtenir l'accord des provinces sur les manières de limiter les mesures de tous les gouvernements qui sont susceptibles d'affaiblir l'union économique canadienne. Faute d'une solution constitutionnelle, on pourrait y parvenir si tous les gouvernements adoptaient un «code de conduite».

e) Enfin, nous devons arriver à rendre plus «visible» les virements aux provinces, notamment ceux qui servent à financer des services provinciaux essentiels comme l'assu-

Medicare, Post-Secondary Education, and Social Services and Assistance.

This is required to ensure that Parliament and the federal Government are able to account properly to the Canadian people for the one-fifth of the federal budget which flows through to provinces and municipalities.

## 5. BASIC ISSUES

I now turn to the basic issues which I see emerging in the current review of the fiscal arrangements and on which negotiations with the provinces are likely to revolve. Most of these issues are examined at some length in the supplementary material which accompanies this submission. I would nevertheless like to summarize my views on each of these issues and suggest a number of avenues which the Task Force might explore.

### *Tax Harmonization*

Members of Parliament who are familiar with the Confederation Debates will be aware that our earliest "fiscal arrangements" were closely related to the issue of tax harmonization. The essential purpose of the financial clauses of the BNA Act, 1867, was to establish a harmonized tax system for the four original provinces, while ensuring that they would have sufficient revenues to discharge their constitutional responsibilities. But the addition of six provinces to the federation and the country's rapid development during the following decades placed great strain on our original tax harmonization system. So much so that when the Rowell-Sirois Commission was asked in the 1930's to enquire and report on federal-provincial fiscal relations, it literally had to "hack" its way through an incredible tax jungle.

In the second volume of its report the Commission reported, for example, that the complexity of the situation then existing regarding the taxation of corporations was complex "beyond belief". It found a maze of taxes which had grown "in a completely unplanned and uncoordinated way", and which violated "every canon of sound taxation". The Commission deplored "... the inevitable inequity, lack of uniformity and lack of efficiency arising from the divided jurisdiction". It found that "... investments in different forms of business are taxed at different rates in the same province; investments in the same kind of business are taxed at different rates in different provinces; investments in business operating on a national scale are double- and triple-taxed with no relation to earning power." And so on.

We have come a very long way since the Rowell-Sirois Report. So much so, that Canada has both one of the most decentralized income tax systems in the world and also one of the most harmonized. The conjunction of a high degree of decentralization and a high degree of harmonization in income taxation is a great achievement—perhaps one of the most remarkable accomplishments of Canadian federalism. Other federations have a harmonized tax system—Australia, for example; but in Australia, the central government levies all income taxes, even though the Australian States, like our provinces, have the constitutional power to levy direct taxes. There are other federations, also, with a highly decentralized

rance-hospitalisation, l'assurance-maladie, l'enseignement supérieur, les services sociaux et le soutien du revenu.

Cela sera nécessaire pour que le Parlement et le gouvernement fédéral puissent rendre compte à la population canadienne du cinquième du budget fédéral qui est transféré aux provinces et aux municipalités.

## 5. LES QUESTIONS FONDAMENTALES

J'aimerais maintenant aborder les questions fondamentales que soulève l'examen actuel des accords fiscaux et autour desquelles les négociations avec les provinces risquent de tourner. La plupart de ces questions sont étudiées plus à fond dans la documentation supplémentaire qui accompagne ma présentation. Je voudrais néanmoins résumer mon opinion sur chacune de ces questions et proposer un certain nombre d'avenues que le Groupe de travail pourrait explorer.

### *L'harmonisation fiscale*

Les députés qui connaissent les débats de la Confédération savent que les «accords fiscaux» originaux étaient étroitement liés à la question de l'harmonisation fiscale. Le but essentiel des clauses financières de l'AANB de 1867 était d'établir un régime fiscal harmonisé dans les quatre provinces initiales, tout en leur assurant des recettes suffisantes pour s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles. Cependant, l'addition de six provinces et le développement rapide du pays au cours des décennies suivantes imposèrent de fortes tensions à notre système initial d'harmonisation fiscale. A tel point que, lorsque la commission Rowell-Sirois fut chargé pendant les années 30 d'étudier les relations fiscales fédérales-provinciales, elle dut littéralement se frayer un chemin dans une jungle fiscale indescriptible.

Dans le deuxième volume de son rapport, la Commission indiquait par exemple que la complexité de l'imposition des sociétés dépassait l'entendement. Elle découvrit une nuée d'impôts et de taxes qui s'était développée sans aucune planification ni coordination et ne respectait aucun des principes d'une saine fiscalité. La Commission déplorait l'iniquité, le manque d'uniformité et l'absence d'efficacité qu'entraînait inévitablement le partage des compétences. Elle constatait que les investissements dans différentes formes d'entreprises étaient imposés à des taux variables dans une même province, que des investissements dans le même genre d'entreprises étaient imposés à des taux différents d'une province à l'autre et que les investissements dans les entreprises opérant à l'échelle nationale étaient taxés deux ou trois fois, sans rapport avec leur capacité de générer des bénéfices. Et ainsi de suite.

Nous avons fait beaucoup de chemin depuis le rapport de la commission Rowell-Sirois. A tel point que le Canada peut maintenant se targuer d'avoir l'un des régimes de fiscalité directe les plus décentralisés et les mieux harmonisés au monde. La combinaison d'une forte décentralisation et d'une harmonisation poussée dans l'imposition des revenus est une réalisation remarquable, peut-être l'une des plus notables du fédéralisme canadien. D'autres fédérations ont aussi un système fiscal harmonisé, l'Australie par exemple; mais dans ce pays, c'est le gouvernement central qui prélève tous les impôts directs, même si comme nos provinces les états australiens ont constitutionnellement le droit de le faire. Il existe encore



tax system—the United States, for example; but in the United States, the income tax fields are a veritable jungle. According to a study published recently by the United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations, the personal income tax systems of only 12 of the 41 states with broad-based taxes are in substantial or complete conformity with the federal income tax system; and 10 States do not tax personal income at all, or do so on an altogether different basis.

So there can be no doubt that fiscal federalism has served Canadians well and that we should do all we can to preserve the essential features of our existing tax harmonization system. But this requires our urgent attention, for there are numerous indications that the system is under pressure. For one thing, as I indicated earlier, three of our largest provinces are now outside the joint collection agreements for the corporate income tax, and they account for 75% of total corporate taxable income in Canada. These provinces, therefore, are not formally bound by any harmonization rules in this field. Moreover, there are growing signs of increasing variations, both in rates and through special incentives, by non-participating provinces to attract industry into their province. Other provinces, which are bound by the tax collection agreements, feel that they must follow suit to maintain their competitive position, and are seeking additional flexibility under these agreements.

In other words, there are indications of growing tax competition among provinces, and this is threatening the harmonization that has taken decades to put in place. Task Force members are no doubt aware that the Finance Minister of British Columbia, Mr. Hugh Curtis, referred to this problem in his March 9th Budget Address and suggested one possible way of resolving it. "I believe that it is desirable", said Mr. Curtis, "for all governments in Canada to refrain from measures which balkanize the economy of our country. In our discussions, I will advance this view and stress the need for standards—'codes of conduct'—which will apply equally to both federal and provincial governments". This is an approach which I personally find most promising. I hope that the Task Force will be in a position to explore it.

### *Equalization*

Some time later this year, I hope, Canadians will see the principle of equalization entrenched in our Constitution. There could hardly be a more appropriate time for this major innovation in our basic law, since we will be celebrating in 1981 the 25th anniversary of the establishment of fiscal equalization as a separate federal program. It would be even more fitting if we could mark this anniversary by introducing further improvements in what is already, in my view, one of the best programs of its type in the world. Needless to say, the Government will consider carefully the suggestions which the Task Force may make in this regard. But, we would also welcome your advice on a number of problems which we have identified in the course of administering the existing program.

d'autres fédérations qui ont un régime fiscal fortement décentralisé, les États-Unis par exemple; mais dans leur cas le champ de l'impôt sur le revenu est une véritable jungle. D'après une étude publiée récemment par la «Advisory Commission on Intergovernmental Relations», le régime fiscal des particuliers de seulement 12 des 41 états ayant des impôts de large application sont complètement ou largement conformes au régime fédéral; de plus, 10 états ne perçoivent aucun impôt sur le revenu des particuliers ou le font d'une façon complètement différente.

Il est par conséquent incontestable que le fédéralisme fiscal a bien servi les Canadiens et que nous devrions faire tout notre possible pour conserver les caractéristiques essentielles de notre système d'harmonisation fiscale. Cette tâche exige cependant toute notre attention, car de nombreux indices révèlent les tensions qu'il subit. D'une part, comme je l'ai indiqué, trois de nos plus grandes provinces ne participent pas aux accords de perception de l'impôt sur le revenu des sociétés, et elles représentent plus de 75 pour cent du revenu imposable total des sociétés au Canada. Ces provinces ne sont donc officiellement liées par aucune règle d'harmonisation dans ce domaine. D'autre part, on observe de plus en plus des écarts croissants, en particulier au chapitre des taux et par l'entremise de mesures incitatives, dans les provinces non-participantes afin d'attirer chez elles les industries. D'autres provinces, liées par les accords de perception fiscale, considèrent qu'elles doivent emboîter le pas afin de maintenir leur situation relative et elles cherchent à obtenir plus de souplesse dans le cadre de ces accords.

Autrement dit, on semble assister à une intensification de la concurrence fiscale entre les provinces, ce qui menace l'harmonisation qu'il nous a fallu des décennies à mettre en place. Les membres du Groupe de travail savent certainement que le ministre des Finances de la Colombie-Britannique, M. Hugh Curtis, a mentionné ce problème dans son exposé budgétaire du 9 mars et a proposé une façon de le résoudre. «Je pense qu'il est souhaitable, déclarait M. Curtis, que tous les gouvernements au Canada se gardent de prendre des mesures qui morcelleraient l'économie de notre pays. Dans nos discussions, je ferai valoir ce point de vue et soulignerai la nécessité de normes—de «codes de conduite»—applicables également au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux.» Voilà une solution que, pour ma part, je trouve des plus prometteuses. J'espère que le Groupe de travail sera en mesure de l'étudier.

### *La péréquation*

J'espère que plus tard cette année les Canadiens verront le principe de la péréquation enchaîné dans notre Constitution. On ne pourrait trouver moment plus opportun pour cette innovation majeure dans notre loi fondamentale, puisque nous célébrerons en 1981 le 25<sup>ème</sup> anniversaire de la péréquation à titre de programme fédéral distinct. Il serait encore plus opportun que nous puissions marquer cet anniversaire en apportant de nouvelles améliorations à ce qui constitue déjà, à mon avis, l'un des meilleurs programmes de son genre dans le monde. Il va s'en dire que le gouvernement accordera la plus grande attention aux suggestions du Groupe de travail à cet égard. Nous aimerions aussi avoir votre avis sur plusieurs

The fundamental and perennial issue is the adequacy or appropriateness of equalization payments. Are payments too high or too low given the objective of the program? The Task Force will no doubt wish to consider this basic issue.

One aspect of this issue relates to the treatment of natural resource revenues, and in particular the extent to which they are included in the formula used to calculate entitlements. At present, revenues from forestry and water power rentals are included in full; and revenues from oil and gas and metallic and non-metallic minerals are included to the extent of 50 per cent only, except for revenues from oil and gas land sales which are totally excluded. This raises two questions: first, is differential treatment of various resource revenue sources appropriate, and, secondly, if it was decided to treat them the same way, what proportion of natural resource revenues should be covered by equalization?

I must tell you quite frankly that it would be most difficult for me, as Minister of Finance, to consider a percentage higher than the 50 per cent that now applies to oil and gas revenues, given the enormous drain that this would represent on the federal treasury. But in any case, most of the arguments which have been put forward on this issue go in the other direction. They suggest that the weight given to natural resource revenues should be lowered, essentially because the growth of resource revenues available to oil and gas producing provinces does not, in and of itself, bring about a corresponding increase in the fiscal need of other provinces. According to these arguments, failure to make downward adjustments in the proportion of such revenues taken into account would lead to "over-equalization". Indeed, it has been suggested, notably by the Government of Ontario, that the existing formula already leads to a measure of over-equalization and that this is the reason why Ontario would have qualified for payments in recent years if a personal income override had not been added to the formula through Parliamentary approval of Bill C-24. This is a difficult issue on which I would very much like to have the views of the Task Force.

Another issue related to equalization concerns the future treatment of Ontario. Parliament recently approved a Bill, the major effect of which was to consider whether or not this or some similar measure should form part of the 1982-87 fiscal arrangements.

On other issue related to equalization concerns the treatment of local taxation revenues for municipal purposes. Such revenues are not subject to equalization under the existing formula, but local taxation for school purposes are. It has been argued that this discrepancy causes undesirable interaction between the operation of the program and provincial policies in respect of local governments and their financing. The Task Force might also wish to explore this matter.

problèmes qui sont apparus en administrant le programme actuel.

La question fondamentale est de savoir si les paiements de péréquation sont adéquats. Étant donné l'objectif du programme, les paiements sont-ils trop élevés ou trop bas? Le Groupe de travail voudra sans doute examiner cette question cruciale.

L'un des aspects de la question est le traitement des recettes provenant des ressources naturelles et, en particulier, la mesure dans laquelle elles doivent être incluses dans la formule servant à calculer les droits de péréquation. Pour le moment, 100 pour cent des locations hydroélectriques et des revenus forestiers sont compris; 50 p. 100 des recettes tirées du pétrole, du gaz et des minéraux métalliques et non-métalliques sont comprises, sauf en ce qui concerne le revenu des cessions de terrains pétrolières et gazières, qui sont entièrement exclus. Deux questions se posent: d'abord, convient-il de traiter différemment les diverses sources de revenus dans le secteur des ressources naturelles? Deuxièmement, si l'on décidait de les traiter sur un pied d'égalité, quelle proportion de ces recettes devraient faire l'objet de la péréquation?

Je dois vous dire très franchement qu'il serait très difficile pour moi, en qualité de ministre des Finances, d'envisager une proportion supérieure au 50 p. 100 qui s'applique actuellement aux recettes pétrolières et gazières, étant donné la ponction énorme que cela représenterait pour le Trésor fédéral. Cependant, de toute façon, la plupart des arguments à ce sujet vont dans l'autre sens. Ils indiquent que l'importance relative des recettes provenant des ressources naturelles devrait être moins grande, essentiellement parce que l'augmentation des recettes tirées des ressources naturelles par les provinces productrices n'occasionne pas, en soi, une hausse correspondante des besoins fiscaux des autres provinces. Selon cette argumentation, le fait de ne pas réduire la proportion de ces recettes qui sont dans la formule conduirait à une «sur-péréquation». En fait, il a été suggéré, notamment par le gouvernement de l'Ontario, que la formule actuelle conduit déjà à une certaine sur-péréquation et que c'est pour cette raison que l'Ontario aurait eu droit à des paiements ces dernières années, sans l'addition d'une clause d'exception, fondée sur le revenu personnel, dans le bill C-24 approuvé par le Parlement. Il s'agit d'une question difficile au sujet de laquelle j'aimerais beaucoup avoir l'opinion du Groupe de travail.

Une autre question concerne le traitement de l'Ontario. Le Parlement a approuvé récemment un projet de loi dont le principal effet est d'exclure de la péréquation toute province dont le revenu par habitant dépasse régulièrement la moyenne nationale. Cette disposition s'applique à l'Ontario et les membres du Groupe de travail voudront peut-être voir si une mesure du même genre devrait ou non faire partie des accords fiscaux de 1982-1987.

Une autre question enfin concerne le traitement des impôts locaux prélevés à des fins municipales. Ces recettes ne sont pas soumises à la péréquation selon la formule actuelle, tandis que les impôts scolaires locaux y sont soumis. On a prétendu, notamment le gouvernement du Québec, que cette différence de traitement entraîne des interactions indésirables entre le fonctionnement du programme et les politiques provinciales de



### *Interprovincial Fiscal Disparities*

One of the issues of most concern to me when I look at the state of government finance in Canada is the high and growing spread of fiscal capacity disparities among provinces. When all forms of taxation are considered, the richest province, Alberta, now has a per capita capacity to raise revenues that is more than four times as large as that of the two poorest provinces — Prince Edward Island and Newfoundland. The disparities have been aggravated in the past few years and are attributable to the very uneven incidence of natural resource wealth among provinces, as well as to the rapid growth in value of such wealth.

If we make the same comparison for natural resource revenues only, we find that the richest province — again Alberta — has more than 100 times the per capita capacity of the two poorest provinces, which in this case are Prince Edward Island and Nova Scotia; and Alberta has more than 50 times the per capita capacity of four other provinces — Ontario, Quebec, Manitoba and New Brunswick. Moreover, the gap is likely to widen further in coming years for, in spite of a widespread impression to the contrary, the National Energy Program does provide for substantial increases in the wellhead price of oil and gas, and these increases will add considerably to the resource revenues of oil — and gas-producing provinces.

I would not be surprised if such wide fiscal disparities among constituent states are unique to Canada. There are, of course, other federations in the world well endowed with natural resources, but to my knowledge none of them has had an experience closely comparable with what we have faced since the mid-1970's.

I would welcome the advice of the Task Force on this issue. I invite you to consider whether we can afford to allow disparities of these kinds to persist and to widen even more in the future. If we did allow them to persist, what would be the impact on the operation of the Canadian economic union? How would their persistence affect the capacity of the federal government to conduct stabilization policies and to implement a policy of balanced economic development in the various parts of the country? How would they affect, in the longer term, the operation of our political system? How would they affect our sense of common nationhood? These are critical questions on which I would welcome the insight of Task Force members. If your view is that something should be done to alleviate these fiscal disparities, I can assure that I will examine carefully any suggestions you may put forward.

I must tell you that I have looked seriously at the possibility of using the fiscal equalization program to reduce these disparities. But, the fact of the matter is that, while equalization brings about some lessening of fiscal disparities among provinces, it is not designed for this purpose, so that even an enormous increase in federal outlays under the program would have only a limited impact on the relative fiscal position of provincial governments.

financement des administrations locales. Le Groupe de travail pourrait aussi se pencher sur cette question.

### *Les disparités fiscales interprovinciales*

L'une des questions qui me préoccupe le plus lorsque je considère l'état des finances publiques au Canada est la croissance des disparités de capacité fiscale entre les provinces. Si l'on tient compte de toutes les formes de taxation, la province la plus riche, l'Alberta, a maintenant une capacité fiscale par habitant qui est quatre fois plus importante que celle des deux provinces les plus pauvres, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. Ces disparités se sont aggravées au cours des dernières années et sont attribuables à la répartition très inégale entre les provinces de la richesse en ressources naturelles, ainsi qu'à l'augmentation rapide de la valeur de cette richesse.

Si on procède à la même comparaison uniquement pour les recettes tirées des ressources naturelles, on constate que la province la plus riche, encore l'Alberta, a plus de cent fois la capacité par habitant des deux provinces les plus pauvres, dans ce cas l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse, et que l'Alberta a plus de 50 fois la capacité par habitant de quatre autres provinces, l'Ontario, le Québec, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick. De plus, l'écart risque de s'élargir au cours des prochaines années du fait que, malgré une impression contraire largement répandue, le Programme énergétique national prévoit bel et bien un relèvement sensible du prix du pétrole et du gaz à la tête du puits. Ce relèvement accroîtra considérablement les recettes des provinces productrices de pétrole et de gaz.

Je ne serais pas surpris si le Canada était le seul pays à connaître des disparités fiscales aussi marquées entre ses états-membres. Il existe évidemment de part le monde d'autres fédérations riches en ressources naturelles, mais aucune ne se trouve à ma connaissance dans une situation comparable à celle qui est la nôtre depuis le milieu des années 1970.

J'aimerais avoir l'opinion du Groupe de travail sur cette question. Je vous invite à voir si nous pouvons nous permettre de laisser des disparités de cet ordre persister et s'élargir à l'avenir. Si nous les laissons perdurer, quels en seraient les effets sur le fonctionnement de l'union économique canadienne? Comment leur maintien influerait-il sur la capacité du gouvernement fédéral d'appliquer des mesures de stabilisation et de mettre en œuvre une politique de développement économique équilibré dans les diverses régions du pays? Comment influeraient-elles à long terme, sur le fonctionnement de notre système politique? Comment affecteraient-elles notre sentiment d'appartenance au Canada? Voilà autant de questions cruciales au sujet desquelles je voudrais bien connaître l'avis des membres du Groupe de travail. Si vous pensez qu'il faudrait atténuer ces disparités fiscales, je peux vous assurer que j'accorderai toute mon attention à vos propositions.

Je dois dire que nous avons sérieusement envisagé la possibilité de recourir au programme de péréquation pour réduire ces disparités. Cependant, même si la péréquation entraîne une certaine atténuation des disparités fiscales entre les provinces, il faut bien dire qu'elle n'est pas conçue à cette fin, de sorte que même une augmentation énorme des dépenses fédérales à ce titre n'aurait qu'un effet limité sur la situation fiscale relative des gouvernements provinciaux.

A number of Canadian economists, from both Eastern and western Canada, have suggested a somewhat different approach, which would involve the sharing or "pooling" among provincial governments themselves of a portion of their natural resource revenues. This is a rather novel idea in the Canadian context, where redistribution on a national scale has always been seen to be the responsibility of the federal government. But it would be consistent with the principle of equalization which might soon be entrenched in the Constitution and which would commit the provincial legislature as well as Parliament. It might also be noted that there is a precedent for a program of this nature, since the revenues of the member states of the Federal Republic of Germany are essentially equalized by means of transfer payments among state governments.

### *Joint Financing of Health Care Systems*

The federal government played a crucial role in the establishment of Canada's public health care programs and is widely perceived as the guardian of national standards in this field. The term "national standards" usually refers to the "program criteria" in the *Medical Care Act*, namely portability of benefits, comprehensiveness of services, access to those services without excessive user charges, universality of coverage, and public administration. It also refers to the provision of services under "uniform terms and conditions" as required by the agreements pursuant to the *Hospital Insurance and Diagnostic Services Act*.

In my view, block funding arrangements with suitable and enforceable conditions are an appropriate mechanism for harmonizing programs in the health care field because the programs are well established and the flexibility the provinces enjoy under these arrangements fosters the efficient allocation of resources in the provincial sphere. A return to cost-sharing is always possible but it would not be, in my judgement, of any obvious advantage to either the federal government or the provinces.

One issue which has arisen recently is whether or not the flexibility which the provinces have under block-funding is compatible with the maintenance of national standards. I suggest that important policy objectives of the federal government in the field of health care might be to confirm explicit acceptance by provinces of the national standards embodied in existing or new federal legislation, and to develop an effective mechanism to ensure that they are complied with.

### *Federal Support for Education*

The post-secondary education component of EPF is classified as a social policy transfer, but to the extent that it serves federal policy goals, it is mainly related to long-term economic development. The existence of a large number of highly qualified managers, professional and technicians is essential for future development. It is also in the university atmosphere that a good deal of the research which generates scientific advance, invention and industrial innovation takes place. However, the program as it now exists provides no link between these obvious federal policy interests and provincial outlays financed by these transfers.

Un certain nombre d'économistes canadiens, aussi bien de l'est que de l'ouest du pays, ont proposé une approche un peu différente, d'après laquelle les gouvernements provinciaux partageraient ou mettraient en commun une partie des recettes qu'ils tirent des ressources naturelles. Il s'agit d'une idée assez nouvelle dans le contexte canadien, où la redistribution à l'échelle nationale a toujours été considérée comme une responsabilité fédérale. Cette idée serait pourtant conforme au principe de la péréquation qui pourrait être bientôt incorporé à la Constitution et qui engagerait les législatures provinciales aussi bien que le Parlement. On pourrait également noter qu'il existe un précédent à un programme de ce genre, puisque les recettes des états-membres de la République fédérale d'Allemagne sont égalisées au moyen de transferts entre les états.

### *Le financement conjoint des soins de santé*

Le gouvernement fédéral a joué un rôle capital dans l'établissement des programmes publics de santé au Canada et il est généralement considéré comme le garant des normes nationales dans ce domaine. On entend généralement par «normes nationales» les «critères de programme» prévus dans la *Loi sur les soins médicaux*, c'est-à-dire la transférabilité des prestations, le caractère complet des services, l'accès à ces services sans tarification excessive des usagers, l'application universelle et l'administration publique. On entend également la prestation de services à des «conditions uniformes», comme l'exigent les ententes en vertu de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*.

A mon avis, un financement global assorti de conditions appropriées est un mécanisme qui convient à l'harmonisation des programmes de santé du fait que ces derniers sont bien établis et que la marge de manœuvre laissée aux provinces dans ce domaine favorise une allocation efficace de leurs ressources. Un retour au partage des frais reste possible, mais il n'offrirait à mon avis aucun avantage évident ni au gouvernement fédéral ni aux provinces.

Récemment, la question est apparue de savoir si la souplesse dont les provinces disposent dans le cadre du financement global est compatible avec le maintien de normes nationales. Selon moi, un objectif important du gouvernement fédéral en matière de soins de santé pourrait être de faire confirmer l'acceptation expresse par les provinces des normes nationales incorporées aux lois fédérales existantes ou à venir, ainsi que d'élaborer un mécanisme efficace pour voir à leur respect.

### *L'aide fédérale à l'éducation*

L'enseignement postsecondaire, l'un des éléments du FPE, est classé parmi les transferts à caractère social, mais dans la mesure où il répond à des objectifs fédéraux, il se rattache surtout au développement économique à long terme. L'existence d'un grand nombre de gestionnaires, de professionnels et de techniciens hautement qualifiés est essentiel à notre développement futur. C'est également dans le milieu universitaire que se fait une grande partie de la recherche qui débouche sur le progrès scientifique, les inventions et les innovations industrielles. Cependant, le programme dans sa forme actuelle n'assure aucun lien entre ces préoccupations fédérales évidentes et les dépenses provinciales financées par ces transferts.



The Task Force will want to consider what changes, if any, in the present arrangements should be considered.

## 6. FISCAL ARRANGEMENTS AND THE GOVERNMENT'S BUDGET STRATEGY

In view of the fact that the mandate of the Task Force specifies that its examination of fiscal arrangements "take place within the context of the government's expenditure plan as set out in the October 28, 1980 budget", I would like to emphasize the importance of the review of these arrangements for successful implementation of the budget strategy in 1982-83 and the following fiscal years. You will recall that we are committed to maintaining expenditures within the rate of growth of the economy. My judgement was, at the time of the budget, that significant savings would have to be achieved in transfer payments to provincial governments which are part of the social affairs envelope, if we were to implement our overall strategy, particularly with regard to deficit reduction and the shift of our spending priorities towards economic development. I am still very much of that view. If anything, the recent aggravation of inflationary pressures has made it even more important that we achieve our stated objective in this regard. I also confirmed to the House on February 25 that, as provided in budget projections, we expect to secure net savings of the order of \$1.5 billion in 1982-83 and 1983-84.

## 7. THE FUNDAMENTAL ISSUE: FISCAL BALANCE

I would like to conclude by drawing your attention to one issue which I expect to remain at the forefront throughout your deliberations. You are likely to hear about it from coast to coast. It is what I would call the fundamental issue: fiscal balance.

Because the federal government is opposed to the sort of "checker board federalism" which could result from certain forms of decentralism, it is often portrayed as favouring the opposite extreme. But this sort of caricature is both unfounded and unfair. It is certainly not my view.

I recognize that striking an appropriate balance between these opposing tendencies is not always easy. And I recognize that some tension between the two orders of government in Canada is inevitable. However, I believe that both the federal and provincial governments have essential and complementary roles to play. And that with goodwill and imagination we will be able to work out mutually acceptable arrangements which will benefit all Canadians.

You have a difficult but challenging task. I wish you well and look forward to your report.

Le Groupe de travail voudra examiner les changements—s'il y a lieu—qu'il faudrait apporter aux arrangements actuels.

## 6. LES ACCORDS FISCAUX ET LA STRATÉGIE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT

Étant donné que, dans le cadre de son mandat, le groupe de travail doit examiner les accords fiscaux «dans le contexte du plan de dépenses du gouvernement exposé dans le budget du 28 octobre 1980», j'aimerais souligner l'importance de l'examen de ces accords pour la bonne mise en œuvre de la stratégie budgétaire en 1982-83 et au cours des exercices suivants. Je vous rappelle que nous nous sommes engagés à maintenir la croissance des dépenses en deça du taux de croissance de l'économie. Au moment du budget, j'étais d'avis que des économies appréciables devraient être réalisées au titre des transferts aux provinces qui font partie de l'enveloppe des affaires sociales, si nous voulions appliquer notre stratégie globale, en particulier pour ce qui est de la réduction du déficit et de la réorientation des priorités de dépenses en faveur du développement économique. Je demeure de cet avis. L'aggravation récente des pressions inflationnistes rend encore plus nécessaire la poursuite de notre objectif. J'ai également confirmé à la Chambre le 25 février que, comme le prévoyaient les projections budgétaires, nous espérons réaliser des économies nettes de l'ordre de \$1.5 milliard en 1982-83 et 1983-84.

## 7. LA QUESTION FONDAMENTALE: L'ÉQUILIBRE FISCAL

En conclusion, je voudrais attirer votre attention sur une question qui, je le pense, restera à l'avant-plan de toutes vos délibérations. Vous en entendrez sans doute parler d'un océan à l'autre. C'est ce que j'appellerais la question fondamentale: l'équilibre fiscal.

Parce que le gouvernement fédéral rejette le genre de «fédéralisme en damier» qu'entraîneraient certaines conceptions décentralisatrices, on croit souvent qu'il endosse exactement l'inverse. Cette caricature n'est pas fondée et elle est injuste. Elle ne représente certainement pas ma pensée.

Il n'est certes pas facile de trouver le juste milieu entre ces tendances contraires. Il est aussi certain que des tensions entre les deux ordres de gouvernement sont inévitables. Mais je suis convaincu que les gouvernements fédéral et provinciaux ont des rôles essentiels et complémentaires à jouer. Je suis aussi convaincu qu'avec bonne volonté et imagination nous serons capables d'élaborer des arrangements qui seront acceptables mutuellement et qui profiteront à tous les Canadiens.

Le défi du Groupe de travail est considérable. C'est ce qui le rend intéressant. Je vous souhaite bonne chance. Je lirai votre rapport avec beaucoup d'intérêt.







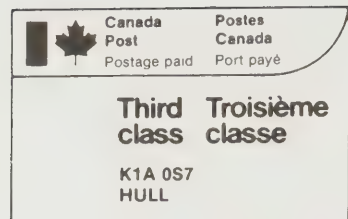












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From Department of Finance:*

Gérard Veilleux, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch;  
J. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch.

### *Du ministère des Finances:*

Gérard Veilleux, sous-ministre adjoint, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;  
J. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

CANADA PARLIAMENT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Monday, April 27, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 3

Le lundi 27 avril 1981

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial sur*

# The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

# Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

RESPECTING:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and  
Established Programs Financing Act, 1977, fiscal  
equalization, tax collection agreements and the  
Canada Assistance Plan.

CONCERNANT:

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le  
gouvernement fédéral et les provinces et sur le  
financement des programmes établis, la  
péréquation des accords de perception fiscale et le  
Régime d'assistance publique du Canada.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981



SPECIAL COMMITTEE ON THE  
FEDERAL-PROVINCIAL  
FISCAL ARRANGEMENTS

*Chairman:* Herb Breau

*Vice-Chairman:* Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie  
Herbert

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX  
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

*Président:* Herb Breau

*Vice-président:* Don Blenkarn

Messieurs

Loiselle  
Thacker  
Weatherhead

(Quorum 4)

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, APRIL 27, 1981

(6)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 9:35 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert and Thacker.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Peter Dobell, Director; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney and Michael Mendelson. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

*Witness:* Professor Thomas Courchène, Professor of Economics, University of Western Ontario.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witness made a statement and answered questions.

At 12:07 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## SECOND SITTING

(7)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 2:05 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert and Thacker.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* A. R. Dobell; Ronald LeBlanc. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

*Witnesses: From the National Union of Students:* Mr. John Doherty, Executive Officer; Mr. Jeff Parr, Researcher and Ms. Barbara Taylor, Ontario Representative of the Central Committee.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witnesses made a statement and answered questions.

At 3:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 27 AVRIL 1981

(6)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 9 h 35, sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert et Thacker.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney et Michael Mendelson. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

*Témoin:* M. Thomas Courchène, professeur, Université de Western Ontario.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 12 h 07, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## DEUXIÈME SÉANCE

(7)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 14 h 05, sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert et Thacker.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* A. R. Dobell; Ronald LeBlanc. *Du Service de recherches de la bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

*Témoins: De l'Association nationale des étudiants:* M. John Doherty, haut fonctionnaire exécutif; M. Jeff Parr, chercheur et M<sup>me</sup> Barbara Taylor, représentante de l'Ontario au comité central.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 15 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.



## THIRD SITTING

(8)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 3:37 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert and Thacker.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* A. R. Dobell; Ronald LeBlanc and William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

*Witnesses: From the Association of Universities and Colleges of Canada:* Dr. Alan Earp, President, Brock University and President of A.U.C.C.; Dr. Lloyd Barber, President, University of Regina and Vice-President of A.U.C.C.; Mr. Allan Gillmore, Executive Director of A.U.C.C.; Dr. Edward Monaghan, Executive Director, Council of Ontario Universities; Dr. John Keyston, Executive Director, Association of Atlantic Universities; Robert Patry, Assistant Director, Information A.U.C.C.; Dr. Peter Meincke, President, University of Prince Edward Island.

*It was agreed,*—That the document entitled "To the Prime Minister of Canada: a Brief on the Financing of Canadian Universities and Colleges of Canada—January 1981" be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FISC-2".*)

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witnesses made statements and answered questions.

At 5:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## TROISIÈME SÉANCE

(8)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 15 h 37, sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert et Thacker.

*Aussi présents:* Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: A. R. Dobell; Ronald LeBlanc et William Haney. Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: Christopher Lawless.

*Témoins:* De l'Association des universités et des collèges du Canada: M. Alan Earp, président, Université de Brock et président de l'A.U.C.C.; M. Lloyd Barber, président, Université de Regina et vice-président de l'A.U.C.C.; M. Allan Gillmore, directeur exécutif de l'A.U.C.C.; M. Edward Monaghan, directeur exécutif, Conseil des universités de l'Ontario; M. John Keyston, directeur exécutif, Association des universités de l'Atlantique; M. Robert Patry, directeur adjoint, Information A.U.C.C.; M. Peter Meincke, président, université de l'Île-du-Prince-Édouard.

*Il est convenu,*—Que le document intitulé «Au premier ministre du Canada: Mémoire sur le financement des universités canadiennes et des collèges du Canada—janvier 1981» soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «FISC-2».*)

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 17 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le lundi 27 avril 1981

• 0935

[Texte]

**Le président:** A l'ordre!

Nous continuons aujourd'hui l'étude de l'ordre de renvoi concernant le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, le financement des programmes établis et d'autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Ce matin débute un stade important dans nos délibérations, car nous allons entendre des témoins experts ou des organismes nationaux représentant différents intérêts. Le premier témoin ce matin est M. Thomas Courchène professeur d'économie à l'Université Western Ontario. Le professeur Courchène est reconnu comme un expert dans le domaine fiscal et il est l'auteur de plusieurs livres et articles. Il a publié, entre autres, plusieurs articles pour le compte du C.D. Howe Research Institute sur le monétarisme, l'inflation, les politiques de la Banque du Canada, etc. Je pense, monsieur Courchène, que vous avez quelques notes et que vous voudriez nous faire une allocation d'ouverture. Vous avez la parole, et après cela nous passerons à une période de questions.

**Professor Thomas Courchène (University of Western Ontario):** Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to appear before your committee this morning. Let me begin by apologizing for not coming with a prepared text. There was simply not enough time between, say, last Thursday and this morning to get a text prepared.

My principal interest in your hearings, and in your mandate, relates to the system of equalization payments, and I will devote most of my comments to this area. However, since I have the privilege of being leadoff witness before your committee—except, of course, for the Honourable Allan MacEachen—I will take advantage of this and address a few comments to the more general framework within which the fiscal arrangements operate.

The first point I want to make is that modifications in the nature and in the form of financial transfers from Ottawa to the provinces are, in a very real sense, equivalent to modifications in the de facto distribution of powers under the British North America Act itself. The rapid growth over the years in the importance of expenditures falling under provincial jurisdictions has not been accompanied by an equivalently rapid increase in the provinces' access to tax revenues, hence the provinces have come to rely increasingly on transfers of funds from Ottawa. It is rather obvious that, if sufficient funds are not forthcoming from Ottawa, the effective power vested in the provinces is correspondingly diminished.

• 0940

However, it is not only the magnitude of these transfers that is important, the manner in which these transfers are effected is also critical to establishing the de facto distribution of powers. No-strings-attached grants, normally referred to as

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Monday, April 27, 1981

[Traduction]

**The Chairman:** The meeting is called to order.

Today, we will continue our study of the Order of Reference relating to the Canada Assistance Plan, the Tax Collection Agreement, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the federal government and the provinces.

This morning, we are opening an important stage of our deliberations, since we will be hearing expert witnesses or national bodies representing different interests. The first witness this morning is Mr. Thomas Courchène, economics professor at the University of Western Ontario. Professor Courchène is recognized as an expert in the tax field and he is the author of several books and articles. He has published, inter alia, several articles for the C.D. Howe Research Institute on monetarism, inflation, the policies of the Bank of Canada, et cetera. I believe, Mr. Courchène, that you have some notes and you would like to make an opening statement. I will give you the floor, and then we will move on to question period.

**Professeur Thomas Courchène (University of Western Ontario):** Merci, monsieur le président. C'est un plaisir pour moi que de comparaître devant votre comité ce matin. Tout d'abord, je tiens à vous présenter mes excuses de ne pas être venu avec un texte préparé. Il n'y a tout simplement pas eu suffisamment de temps entre jeudi dernier et ce matin pour préparer un texte.

Mon intérêt principal dans vos auditions, et dans votre mandat, concerne le système de paiements de péréquation, et je me concentrerai essentiellement sur ce domaine. Cependant, puisque j'ai l'honneur d'être le premier témoin à comparaître devant comité, sauf, bien entendu, l'honorable Allan MacEachen, j'en profiterai pour faire certains commentaires sur le cadre plus général des arrangements fiscaux.

Je dirais tout d'abord que les modifications de la nature et de la forme des transferts financiers d'Ottawa aux provinces équivalent, effectivement, à des modifications de la répartition des pouvoirs *de facto* en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. La croissance rapide de l'importance des dépenses sous la juridiction provinciale au cours des années n'a pas trouvé son reflet dans la croissance de l'accès des provinces aux revenus fiscaux, de sorte que les provinces dépendent de plus en plus des transferts de fonds provenant d'Ottawa. Il est assez clair que, si des fonds suffisants ne sont pas accordés par Ottawa, il y a une réduction proportionnelle du pouvoir effectif attribué aux provinces.

Mais il n'y a pas que l'ampleur des transferts fiscaux qui importe; la façon dont ils sont effectués a aussi une influence prépondérante sur la façon dont les pouvoirs seront répartis. L'autonomie provinciale est favorisée par ces subventions sans



**[Text]**

unconditional transfers, contribute to the exercise of provincial autonomy. On the other hand, conditional grants, whether the conditions are in the form of matching grants from Ottawa or in the form of payments depending on the provinces' abiding by various conditions laid down by Ottawa, serve to erode provincial autonomy relating to spending functions that are constitutionally under provincial control.

The essential point is that the present wording of the BNA Act—or even the future BNA Act or the future constitution—is consistent both with a lot of provincial autonomy or with a little degree of provincial autonomy, and one of the key determinants of which one of these is going to dominate will, indeed, be the fiscal arrangements.

It should be noted, however, that just as the financing arrangements can influence the effective distribution of power, so is it the case that the formal delineation of powers set out in the BNA Act is likely to affect the form of the transfers that will come into play. Thus it is not surprising to find that transfers from Ottawa to the provinces tend to be of the unconditional variety relative to similar transfers between Washington and the U.S. states, which tend, in general, to be conditional. This is so because the Canadian provinces have more autonomy than the U.S. states. The best example of this is in the area of equalization payments. Until recently, at least, the U.S. equalization payments were on the expenditure side, they were conditional. The government would pay, say, 50 per cent of the road-building costs through the states, but would pay more to a have-not state than to a wealthy state. But they were conditional and they were on the expenditure side . . .

**The Chairman:** Would you slow down a bit? I think the interpreters are having a little difficulty.

**Mr. Courchène:** Okay. The expenditures were conditional, they were on the expenditure side, whereas our equalization payments are unconditional and they are on the revenue side. That reflects the greater power that the provinces have relative to the American states.

My second overview point is closely related to the first. I have just argued that the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act is an integral part of the delineation of powers in this country. One of the problems your committee faces, Mr. Chairman, is that you are going to have to bring forward some recommendations with respect to the fiscal arrangements without knowing the basic parameters of the final constitutional settlement or the final national energy policy agreement. This is a tough challenge indeed. It is tough because if Canada is moving in a more centralist direction the sort of fiscal arrangements that would be appropriate would, I would assert, be very different from those that one would like to see if Canada were moving in a more decentralist direction.

**[Translation]**

liens qu'on appelle habituellement des transferts inconditionnels. D'un autre côté, les subventions conditionnelles, qu'elles soient accordées sous forme de subventions à parité par Ottawa ou sous forme de paiements versés aux provinces, à condition que celles-ci se conforment à diverses prescriptions indiquées par Ottawa, ces subventions ne peuvent qu'éroder l'autonomie provinciale c'est-à-dire les pouvoirs qu'ont les gouvernements provinciaux dans le domaine des dépenses, pouvoirs qui leur ont été attribués dans la constitution.

Ce qu'il faut essentiellement retenir c'est que le libellé actuel de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou même le libellé du futur Acte de l'Amérique du Nord britannique, ou de la future constitution, permet soit énormément d'autonomie provinciale ou très peu d'autonomie provinciale; ce sont les accords fiscaux qui, en définitive, vont servir à établir la portée de cette autonomie provinciale.

Il faut faire remarquer, cependant, que de la même façon que les accords fiscaux ont une influence sur la répartition des pouvoirs, la manière dont les pouvoirs seront établis officiellement dans l'Acte de l'Amérique du Nord influencera très vraisemblablement le mode selon lequel ces transferts seront effectués. Il n'est donc pas surprenant de constater que les transferts effectués par Ottawa aux gouvernements provinciaux auront tendance à prendre la forme de transferts inconditionnels, alors que les transferts semblables qu'effectue Washington aux gouvernements des états américains ont généralement tendance à être conditionnels. S'il en est ainsi, c'est que les provinces canadiennes disposent de plus d'autonomie que les états américains. L'exemple le plus frappant est celui des paiements de péréquation. Jusque récemment, les paiements de péréquation se rapportant aux dépenses aux États-Unis étaient effectués sous forme conditionnelle. Par exemple, le gouvernement versait aux états 50 p. 100 des frais pour la construction des routes mais il fournissait plus aux états pauvres qu'aux états riches. Il s'agissait donc de paiements conditionnels devant servir à couvrir les dépenses . . .

**Le président:** Pourriez-vous ralentir un peu car je crois que les interprètes ont quelques difficultés à suivre votre rythme.

**M. Courchène:** D'accord. Ces dépenses étaient faites sous forme conditionnelle et elles se rapportaient à des dépenses alors que nos paiements de péréquation sont non-conditionnels et se rapportent à des recettes. Ceci s'explique par le fait que nos provinces ont relativement plus de pouvoirs que les états américains.

La deuxième remarque d'ordre général que je veux présenter est liée de près à la première. Je viens d'indiquer que la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces est responsable de cette répartition des pouvoirs au Canada or, l'une des difficultés que votre comité rencontre, monsieur le président, c'est que vous allez devoir présenter certaines recommandations au sujet de ces accords fiscaux, sans connaître quel sera en définitive le règlement au sujet de la constitution ou l'accord politique définitif au sujet du programme énergétique national. C'est là un défi de taille. En effet, si le Canada s'achemine vers une plus grande centralisation, les accords fiscaux qui seront appropriés alors je suppose devront être fort différents de ceux auxquels il faudrait en venir si le Canada suivait la tendance contraire, c'est-à-dire une plus grande décentralisation.

## [Texte]

You will not have the luxury of knowing the resolution of this centralization—decentralization struggle. Perhaps you might consider outlining, in your report, two alternative, or hypothetical, scenarios—one for decentralization and one for more centralization—in terms of what the appropriate fiscal arrangement package would look like. This would not absolve you, of course, from coming to some specific recommendations, but the framework would be set so that the discussions could continue in the future.

I guess what I am saying here is that you have a chance, regardless of what your specific recommendations are, of providing a valuable conceptual analysis of the role of fiscal arrangements within a federal state. Obviously, you do not have the time, nor the manpower, to produce another Rowell-Sirois report, but you have a magnificent opportunity to do some theorizing about alternative approaches to federalism and the manner in which the fiscal arrangements interact with these approaches. I wish you well in this important endeavour.

My third overview comment relates to the general role of federal transfers. I would like to break this down into three separate issues. First, during the nineteen fifties and sixties, and even beyond, Canada experienced very good growth. One result of this was the mounting of an extensive and generous system of transfers to persons, to provinces, and to businesses. In other words, growth facilitated the development of the transfer system. But now, I think, the shoe is on the other foot. Our recent record on the growth side is poor, largely because growth in the entire Western industrialized world is lagging. Of more concern, our prospects for a productivity increase look somewhat bleak, in part because the productivity in the energy sector has fallen dramatically as old wells run dry and are replaced by more expensive new ones.

It seems to me that Canada now has to utilize the incentives embodied in the transfer system to help our growth prospects. That is the reverse of the attitude that prevailed in the 1960s. This of course relates to the entire spectrum of federal transfers and not only to those embodied in fiscal arrangements.

The second point here is that transfers are indeed a two-edged sword. There is no doubt that directing more transfers to poor provinces provides them with considerable short-run benefits. But it is not at all clear that the longer term implications are so rosy. Provinces can become dependent on

## [Traduction]

Vous n'aurez pas la possibilité de savoir qui l'emportera dans cette lutte entre la centralisation et la décentralisation. Vous pourriez peut-être songer, dans votre rapport, à présenter deux hypothèses ou deux scénarios qui pourraient éventuellement s'appliquer. Dans le premier, vous indiqueriez quels seraient les accords fiscaux appropriés à une décentralisation plus poussée et dans le deuxième vous indiqueriez ceux qui seraient pertinents dans le cas d'une centralisation plus poussée. Ceci ne vous éviterait pas d'être obligés de présenter des recommandations bien précises, mais au moins vous auriez établi la structure nécessaire pour le déroulement des pourparlers à l'avenir.

Je suppose que ce que je veux dire ici c'est que vous aurez la possibilité, quelles que soient les recommandations précises que vous présenterez, de fournir une analyse conceptuelle très utile sur les rôles que jouent les accords fiscaux dans le cadre d'un état fédéral... Il est évident que vous n'avez pas le temps ni le personnel nécessaire pour établir un nouveau rapport Rowell-Sirois, mais vous aurez là une occasion splendide de présenter des théories sur les deux façons de concevoir le fédéralisme et sur la façon dont ces accords fiscaux s'intègrent dans ces deux structures. Je vous souhaite un plein succès dans cette entreprise si importante.

En troisième lieu, je parlerai de façon générale du rôle habituel des transferts du gouvernement fédéral. J'aimerais maintenant discuter de cette question en établissant trois thèmes distincts. Tout d'abord, au cours des années 50 et 60 et même plus tard, le Canada avait profité d'une période où sa croissance avait suivi un très bon rythme. L'une des conséquences de cette prospérité c'est que l'on avait établi un système élaboré et généreux de transferts en faveur des particuliers, des provinces et des entreprises. En d'autres termes, la période de croissance a rendu plus faciles la création et l'extension du système de transfert des paiements. Mais je crois qu'aujourd'hui la tendance est inverse et que nous connaissons maintenant une période où le rythme de croissance est faible; ceci est grandement dû au fait que tout le monde industrialisé occidental est en perte de vitesse. Ce qui est plus inquiétant encore c'est que nos perspectives d'accroissement de productivité sont fort sombres et ceci est dû partiellement au fait que, du côté énergétique, le rendement a baissé énormément au fur et à mesure que les anciens puits se sont taris et qu'ils ont été remplacés par de nouveaux puits dont l'exploitation est plus coûteuse.

Il me semble que le Canada doit maintenant se servir des moyens d'incitation inhérents au système des transferts afin de favoriser la croissance. C'est l'opposé de l'attitude qui prédominait au cours des années soixante. On devrait faire appel à tous les moyens de motivation qui se trouvent dans l'éventail des transferts fédéraux et non pas seulement ceux qui se retrouvent dans les accords fiscaux.

En deuxième lieu, je dirais que les paiements de transfert sont une lame à deux tranchants. Il n'y a pas de doute que si l'on offre plus de paiements aux provinces démunies, elles en tireront à court terme beaucoup d'avantages; mais pour ce qui est de l'avenir plus lointain, il n'est pas certain qu'il soit aussi



*[Text]*

transfers and be rather immune to the adjustment forces that can move them into more productive lines of activity. For example, because of the over-all transfer system, or in part because of the over-all transfer system, the Atlantic region of this country can currently run current account deficits—that is not imports, it is imports minus exports—in the range of 25 to 50 per cent of the gross domestic product. These are very high figures, and it is certainly not conducive to adjustment in the world of the 1980s where those nations and regions that will prosper will be the ones that can move resources quickly and efficiently into new industries.

The third point is also related and it is even more controversial. The incentives embodied in a transfer system can lead the provinces into making decisions that are not even in their own nor in Canada's interest. Let me give you an example. Quebec has the highest minimum wage on the continent, let alone in Canada. This does not make economic sense, but part of the reason why it occurs is that Quebec does not bear the full economic and financial costs of this decision. As minimum wages rise, unemployment rises. As unemployment rises, Ottawa rushes in with unemployment insurance transfers, with 50 per cent of the welfare contributions and with additional equalization payments. But this is not the end of the story either. Because of its increased unemployment, Quebec can then lobby successfully for tariffs and quotas on its industries such as the textile industry.

The moral of the story here is not that Quebec relinquish its right to set minimum wages. Rather, it is that an effort must be made to ensure that a province cannot pass on the costs of its decisions through Ottawa to the rest of Canada; or put more positively, the provinces should be made to bear the full costs of their decisions on their economic front, and a good set of transfers with the appropriate incentives, including the proposed fiscal arrangements act, can help contribute towards this goal.

I recognize, Mr. Chairman, that your committee does not have the mandate to look into all aspects of the transfer system, yet a substantial part does fall under your umbrella. I would hope that in focusing on the fiscal arrangements you attempt to be aware of how they might relate to the rest of the transfer system and perhaps introduce finally a bit of rationalization into Canada's, let us call it, chequer-board system of transfers, to coin a phrase.

I think it is about time that I turn directly to the fiscal arrangements. I will focus first on the established programs

*[Translation]*

rose. En effet, les provinces pourraient devenir dépendantes de ces paiements de transfert et demeurer insensibles aux forces de rajustement qui les amèneraient à se lancer dans des secteurs plus rentables. Par exemple, grâce au système des transferts dans leur ensemble, ou en partie grâce à ce système, la région de l'Atlantique peut actuellement supporter un déficit des comptes courants—il ne s'agit pas ici uniquement d'importations, mais des importations moins les exportations—de l'ordre de 25 à 50 p. 100 de son produit domestique brut. Ce sont là des chiffres fort élevés qui indiquent qu'il n'y a pas de rajustement aux conditions qui règnent maintenant dans les années 80; il est certain que les nations et les régions qui prospéreront au cours de ces années sont celles qui seront le plus rapidement et le plus efficacement capables de lancer de nouvelles entreprises . . .

En troisième lieu, je parlerai d'une question connexe et qui est même encore plus sujette à contestation. Les incitations qui résultent d'un système de transfert peuvent pousser les gouvernements provinciaux à prendre des décisions qui ne sont même pas dans leur intérêt ou dans l'intérêt du Canada. Et je vous citerai l'exemple du Québec qui dispose du salaire minimum le plus élevé sur notre continent et naturellement au Canada. Au point de vue économique c'est insensé mais la raison pour laquelle cette situation est possible, c'est que le Québec ne subit pas la totalité des répercussions économiques et financières résultant de cette décision. En effet, à mesure que le salaire minimum s'accroît, le chômage augmente et à mesure que le chômage augmente, Ottawa accourt en fournissant des paiements de transfert d'assurance-chômage et 50 p. 100 des contributions aux prestations de bien-être, en plus d'autres paiements de péréquation. Mais l'affaire ne s'arrête pas là car à la suite de cette croissance du chômage, le Québec peut alors faire pression avec succès pour obtenir des tarifs douaniers et des contingents avantageux pour ses entreprises, comme dans le domaine du textile.

La morale de cette histoire ce n'est pas qu'il faut obliger le Québec à abandonner son droit de fixer le salaire minimum mais qu'il faudrait s'efforcer de s'assurer qu'une province, en agissant ainsi, ne fait pas subir aux autres provinces, par l'intermédiaire d'Ottawa les conséquences de ses décisions. En d'autres termes, les gouvernements provinciaux devraient subir toutes les conséquences financières des décisions qu'elles prennent du côté économique et je crois qu'en établissant de bons accords de transfert qui fournissent des incitations pertinentes, y compris cette Loi sur les accords fiscaux qu'on se propose d'établir, on pourra aider à atteindre cet objectif.

Je reconnais, monsieur le président, que votre comité n'a pas reçu le mandat d'examiner tous les aspects du système des paiements de transfert; cependant un grand nombre de ces aspects relèvent de votre enquête. J'espère qu'en étudiant de près ces accords fiscaux, vous vous efforcerez de voir en quoi ils s'harmonisent avec le reste du système des transferts. J'espère que vous arriverez peut-être enfin à apporter une certaine rationalisation du Canada dans ce qu'on pourrait appeler le damier du système des paiements de transfert.

Je crois qu'il est à peu près temps que j'examine maintenant ces accords fiscaux eux-mêmes. Je vais tout d'abord parler des

*[Texte]*

which are not my area of expertise but I will push ahead nonetheless.

I have one point here that comes I think from my heart, partly because I tend in these issues to be a province-rights person rather than a centralist person. The impression among Canadians, whether explicit or implicit I do not know, is that Ottawa is looking to save over \$1 billion from the established programs. Since the fiscal arrangements arise from an act of the Parliament of Canada, Ottawa clearly has the legal right to do this. However, there is a very serious breach of faith involved here, in my opinion let me add, and certainly calls into question the ground rules of our federalism. Let me elaborate.

• 0950

Ottawa's concern in 1977 under the old fiscal arrangements act, when the established programs were in the conditional grant form, was twofold: first, that the decisions relating to Ottawa's share of these programs were being made in the ten provincial capitals and therefore, were not under Ottawa's control—this, admittedly, made federal budgeting very difficult because the costs were determined by what the provinces decided—and second, that the costs themselves were rising quite rapidly. Accordingly, Ottawa converted these programs into a block-funding format. In effect, it told the provinces that from here on in, they were responsible for controlling the costs of these programs.

At that time—and this is elaborated in my C.D. Howe publication—I felt that the so-called autonomy that the provinces had gained was a bit muted. They were enticed into rather expensive programs by the general cost-sharing format and then, when the programs were reasonably well established, Ottawa threw the full responsibility for controlling the costs back onto the provinces.

Now, there are some problems with the old system, for example, the provinces were spending 50-cent dollars so they got involved in spending more than they otherwise might, and on the health side the programs were very, very, inflexible. Quebec, at one point, wanted to introduce paramedics instead of doctors but the program would not allow the 50 per cent coverage for paramedics. They wanted to use convalescent homes but the program only paid money for accredited hospitals so there were some clear problems with this.

At any rate, in 1977 the provinces were on their own; they were their own masters. They were spending full dollars on the

*[Traduction]*

programmes établis au sujet desquels je ne suis pas spécialiste mais dont je veux tout de même discuter.

Il y a cependant une question qui me tient à cœur, partiellement parce que en discutant de ces problèmes, j'ai plus souvent tendance à défendre les droits de la province que ceux du pouvoir central. Parmi les Canadiens on a l'impression, implicitement ou explicitement, qu'Ottawa cherche à économiser quelque 1 milliard de dollars du côté des programmes établis. Puisque les accords fiscaux ont été établis en vertu d'une loi du Parlement du Canada, Ottawa a naturellement tout à fait le droit, juridiquement parlant, d'agir ainsi. Toutefois, cette façon de procéder constitue un très grave abus de confiance car à mon avis, le gouvernement fédéral remet ainsi en cause les règles fondamentales de notre fédéralisme. Je vais maintenant vous expliquer de façon plus précise ce que je veux dire.

En vertu de l'ancienne loi de 1977 sur les accords fiscaux, c'est-à-dire alors que ces programmes établis sous forme de subventions conditionnelles existaient, l'objectif d'Ottawa était double. Tout d'abord les décisions prises pour l'établissement de la participation d'Ottawa à ces programmes étaient prises dans les dix capitales provinciales et, par conséquent, ce n'était pas Ottawa qui en avait le contrôle. Cette façon de procéder crée certaines difficultés pour l'élaboration du budget fédéral puisque ces frais étaient établis à la suite de la décision des gouvernements provinciaux et, en deuxième lieu, les frais eux-mêmes ont augmenté à un rythme très rapide. Par conséquent, le gouvernement d'Ottawa a décidé de transformer ces programmes et d'utiliser un financement par blocs. De fait, il a dit aux gouvernements provinciaux que désormais, ceux-ci prendraient la responsabilité de contrôler les dépenses faites en vertu de ces programmes.

A l'époque, et ceci a été exposé plus en détail dans la publication que j'ai faite à l'Institut C.D. Howe, j'avais eu l'impression que cette soi-disant autonomie qu'avaient obtenue les provinces, était un peu réduite... En effet, on attirait ces provinces vers des programmes assez coûteux avec une formule générale de partage des frais puis, une fois que ces programmes fonctionnaient relativement bien, Ottawa obligeait les provinces à assumer toute la responsabilité du contrôle des dépenses.

Naturellement, l'ancien système présentait aussi ces problèmes; par exemple, puisque les provinces pour chaque 50 cents qu'elles dépensaient obtenaient 50 cents du gouvernement fédéral, elles avaient tendance à dépenser plus qu'elles ne l'auraient fait si elles avaient assumé tout le coût des programmes; d'un autre côté, il existait une extrême rigidité dans le domaine des dépenses du côté santé. Le Québec, à un moment donné, avait voulu faire appel à du personnel paramédical pour remplacer les médecins, mais le programme ne permettait pas que l'on applique cette formule de partage égal des frais dans ce cas. Le Québec a voulu, à un moment donné, créer des maisons de convalescence, mais le programme ne versait des fonds qu'aux hôpitaux reconnus et, par conséquent, il y a eu vraiment des difficultés de ce côté...

De toute façon, en 1977, les provinces étaient entièrement maîtres de leurs affaires et, puisqu'elles devaient assumer tous



*[Text]*

program and they introduced economy measures. However, Ottawa now is saying to the provinces that they are not spending enough, say, on post-secondary education. But these are unconditional grants that can be spent, by law, as the provinces wish. These are the ground rules. So Ottawa, I think, has no grounds to stand on when it asserts, for example, that the provinces are underspending on secondary education. There is no way to define underspending with respect to an unconditional grant. This is the breach of faith I was referring to. It is okay for Ottawa to say that it made a mistake in 1977 and that the program was too generous, but it is not okay to tell the provinces that they are acting contrary to the 1977 act, because they are not.

Enough for my emotional outburst.

Part of Ottawa's concern with respect to the medical portion of the EPF is the issue of extra billing. Now, there are many ways to do extra billing, but from the provinces' point of view it is a means of keeping the program costs down because the financing, rather than being done by the province, is passed on to the citizens in the extra billing that they have to pay.

Now, were Ottawa to insist on no opting-out—and I think it is possible in the current arrangements for Ottawa to make that argument on the basis of the goals of universality, accessibility, portability, et cetera—and to cut back on over-all EPF funding, this would indeed put a very severe strain on the provinces.

As I said, I am not really well acquainted with EPF but I want to make just one more comment on the program and that relates to national standards. That there is some role for the federal government in these programs is clear. This occurs from an economist's viewpoint because externalities arise from the production of these services. For example, provinces incurring help migration of its educated people, its university educated people, will tend to underspend on this activity because the benefits will accrue to another province and so on.

The role for the federal government is to internalize these externalities, so to speak, and to encourage the generation of optimum production in each province. The problem is, how to do this. One way would be for Ottawa to simply take over the area and internalize these externalities. This is probably not in the cards unless the provinces are given something quite substantial in return. Equalization payments, in practice, provide the provinces with additional funds but this really does not get to the heart of the issue because these funds are

*[Translation]*

les frais, elles se mirent à prendre des mesures d'économie. Maintenant, Ottawa revient à la charge et prétend que les provinces ne dépensent pas suffisamment dans le domaine de l'enseignement secondaire, par exemple. Mais il s'agit là de subventions inconditionnelles et juridiquement parlant, les gouvernements provinciaux ont le droit de faire ce qu'ils veulent. Ce sont là les règles fondamentales du jeu. Par conséquent, Ottawa n'a aucun droit, autant que je sache, de critiquer les provinces parce qu'elles ne dépensent pas suffisamment dans le domaine de l'enseignement secondaire. On ne peut pas définir ce que veut dire le fait de ne pas dépenser suffisamment dans le cas où l'on a fourni une subvention inconditionnelle. C'est là l'abus de confiance dont je vous parlais. Ottawa peut fort bien avouer qu'il a fait une erreur en 1977 et que le programme était trop généreux, mais il ne peut pas accuser les provinces de violer la loi de 1977 car ce n'est pas le cas.

J'en termine avec cette sortie toute chargée d'émotions.

Une des préoccupations d'Ottawa, relativement aux frais médicaux dans le cadre du financement des programmes établis, est cette affaire des frais supplémentaires imposées aux clients et non remboursées par l'assurance médicale. Bien sûr, il y a différentes façons d'établir des factures pour frais supplémentaires mais, dans le cas des gouvernements provinciaux, il s'agit d'éviter d'avoir trop de dépenses à faire dans le cadre de ces programmes en rejetant sur les particuliers une partie des frais.

Si Ottawa insistait pour empêcher que ces médecins retirent leur participation aux programmes... et il est possible que dans le cas des accords actuels, cela soit justifié compte tenu des objectifs de ces régimes qui sont l'universalisation, l'accessibilité, les possibilités de transfert, etc... et si, en même temps, Ottawa réduisait dans l'ensemble le financement de ces programmes établis il en résulterait un fardeau supplémentaire considérable pour les gouvernements provinciaux.

Comme je l'ai dit, je ne suis pas un expert en financement des programmes établis, mais dans ce contexte je voudrais simplement parler de normes nationales. Il n'y a pas de doute que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer dans le cadre de ces programmes. Cela est vrai du point de vue de l'économiste, car il y a des retombées qui résultent de la fourniture de ces services. Par exemple, les provinces, du fait même de cette situation poussent l'immigration de leurs habitants instruits, de leurs universitaires; par conséquent, les gouvernements provinciaux auront tendance à dépenser moins dans le domaine universitaire et de l'éducation si elles pensent que les avantages qui en résultent iront à d'autres provinces, etc.

Le rôle du gouvernement fédéral est de compenser les provinces pour ces résultats négatifs, si je puis dire, et d'encourager le maximum de production au sein même de la province qui dépense. La question est de savoir comment procéder. Ottawa pourrait, par exemple, reprendre en main tout ce domaine et ainsi empêcher que les provinces ne perdent les avantages qui résultent des dépenses qu'elles font chez elles dans ces domaines. Mais il est probable qu'Ottawa n'y parviendrait que s'il offre aux provinces quelque chose d'important

## [Texte]

unconditional and therefore, can be spent as the provinces please.

• 0955

The imposition of national standards is, of course another way to get around this. But I have some trouble with the concept of national standards because too often it becomes simply a pseudonym for centralization. Basically, as I stated before, I am in favour of the market system and in favour of competition, and federalism is a method of government which incorporates the concept of competition. It introduces aspects of the market system into the government process. Provinces offer different bundles of goods and services and different bundles of taxes, and citizens elect to select their province of residence partly on the basis of these bundles which are offered.

Pushed to the extreme, national standards for everything would convert a federalism into a unitary state. Moreover, it is true that we do not want absolutely equal opportunities. It would be the height of folly for Prince Edward Island to attempt to offer a full range of graduate programs at the university level. Moreover, Prince Edward Island itself recognizes this via the post-secondary transfer system that the maritime provinces have set up between them. I trust that your committee is aware of this fascinating bit of provincial shall we say "sharing" arrangements.

I have argued that the 1977 fiscal arrangements would provide wholesome competition as the provinces develop 10 different delivery systems for medical care and hospital care. Out of these experiments some new efficiencies would arise, which would then be copied by the rest of the provinces. I must admit however that, in writing back in 1977, I did not foresee opting-out as developing into the major problem it now is. I was wrong on this. But on this issue the committee might take note that it is probably incorrect to perceive of centralization or airtight national standards as the only solution to opting out. On this score the committee might be interested in inviting my colleague Dr. Blomqvist to appear before you, because he has worked long and hard in the area of market approaches to the delivery of health care.

Now prior to dealing with equalization, it seems natural to focus on the tax collection agreements, since they relate somewhat to the concept of national standards. I think the tax collection agreements in Canada are extremely valuable and very worth while preserving. This relates especially to the allocation formula for corporate profits which has served Canada well and is clearly one area in which the Canadian system is much more harmonized than, say, the American

## [Traduction]

en retour. En pratique, les paiements de péréquation fournissent aux provinces des fonds supplémentaires mais ces fonds ne permettent pas de régler le problème en lui-même car ils sont fournis de façon inconditionnelle et, par conséquent, les gouvernements provinciaux peuvent les dépenser comme ils le veulent et non pas nécessairement pour régler ce problème.

L'imposition de normes nationales constitue une autre façon de contourner cette difficulté. Mais j'ai du mal à accepter ce principe car trop souvent il est simplement synonyme de centralisation. Fondcièrement, comme je l'ai indiqué plus tôt, je suis en faveur d'un système où jouent les règles du marché, d'un système compétitif et le fédéralisme est une façon de gouverner qui prévoit ce principe de la concurrence et ce jeu du marché. Les gouvernements provinciaux fournissent des services et des biens qui sont différents d'une province à l'autre et les taxes sont différentes d'une province à l'autre; par conséquent les citoyens peuvent choisir leur lieu de résidence en se basant en partie sur ces considérations de services offerts.

Si on le pousse à ses limites ultimes, le principe des normes nationales pour tout aboutirait à transformer l'état fédéral en un état unitaire. D'un autre côté, il est vrai que nous ne voulons pas fournir à tous des possibilités absolument égales. Il serait tout à fait déraisonnable de la part de l'Île du Prince-Édouard de fournir toute la gamme des programmes menant à un diplôme au niveau universitaire. De plus, l'Île du Prince-Édouard elle-même reconnaît ce fait puisqu'elle a adhéré à ce système de transferts des crédits post-secondaires que les provinces Maritimes ont établi entre elles. Je suppose que votre comité est au courant de ce genre d'accord de partage qu'ont établi les provinces Maritimes et qui constitue un sujet fascinant.

J'ai prétendu que les accords fiscaux de 1977 aboutiraient à établir une concurrence saine puisque les provinces créeraient dix systèmes différents pour fournir ces services dans le domaine des soins médicaux et de l'hospitalisation. Je m'attendais à ce que, à la suite de ces expériences, on trouve quelque chose de nouveau qui puisse servir de modèle aux autres provinces. Je dois admettre cependant qu'à l'époque où j'écrivais ceci, en 1977, je n'avais pas prévu que cette question de retrait de la participation prendrait l'importance qu'on constate aujourd'hui et je m'étais trompé à ce sujet. Mais je ferai remarquer au comité qu'il aurait probablement tort de penser que la seule solution pour contrecarrer ces retraits de participation serait d'établir des normes centralisées ou des normes rigides s'appliquant à toute la nation. Pour discuter de cette question, le comité pourrait inviter mon collègue Blomqvist à comparaître, car il a fait énormément de travail dans ce domaine des façons de fournir les services de soins de santé.

Avant de passer à la question de la péréquation, il me semble naturel maintenant d'examiner ces accords de perception fiscale puisqu'ils sont un peu liés à l'application de normes nationales. Je crois que ces accords sur la perception fiscale au Canada sont extrêmement valables et qu'il vaut la peine de les conserver. Je veux surtout parler de la formule d'allocation qui s'applique aux bénéfices des sociétés, formule qui a été tout à l'avantage du Canada. C'est là un des domaines où le système



## [Text]

system. But underlying the discussion relating to the tax collection agreements in the fiscal arrangements debate, is the carry-over from this summer's confederation debates where the issue was that of an internal common market or an internal economic union.

Once again it is important to recognize that pushed to the extreme, an internal common market probably means a centralized federation unless Ottawa, too, abides by the provisions of the internal common market. And if this is the case, then an internal common market would transfer considerable power away from both levels of government and toward the people. I would certainly be in favour of this and have argued for it on several occasions.

One should note that it is not necessary for a federation to have an internal common market. No existing federalism has one and I am sure none will ever get one. However, there are some aspects of the fragmentation of the internal common market that really trouble me. The chief problem area lies in the tendency to balkanize the internal market for capital. The most flagrant example here is Quebec's recent imposition of an RRSP-type tax credit for Quebec residents who purchase new shares of Quebec-based companies. If this is copied by other provinces, it will result in a tendency for Ontario residents to buy Ontario-based shares, for British Columbia residents to buy shares of British Columbia-based companies, and so on.

Now earlier I said I was in favour of competition among the provinces and I am. However, at some point it is possible to cross a threshold between what I would call healthy competitive federalism and beggar-thy-neighbour federalism. Where that threshold exactly is I do not know. But I would venture to say that when all of the provinces join in the game of discriminating against nonresidents, as is the case for the Quebec example, then we have surely crossed that threshold.

• 1000

How does one attempt to prevent the further fragmentation of the internal common market within the context of the fiscal arrangements? This of course is the question that you will be brooding over. Short of some drastic measure like refusing EPF payments for provinces who do not abide by certain internal common market features, a measure that I think would boomerang, I do not think you can legislate it. My preference would be that your committee recommend a series of federal-provincial conferences—not again, you say—be held in order to attempt to secure agreement on a code of economic conduct. I think an agreement in general terms would be possible provided that Ottawa is also willing to concede a little. We are really not that far away from this and we have a lot of things going for us on this front.

## [Translation]

canadien est, disons, beaucoup mieux harmonisé que le système américain. Cependant, dans le cadre du débat de cet été sur la confédération, et au cours de ces discussions qui ont eu lieu au sujet de ces accords de perception fiscale dans le cadre de ce débat sur les accords fiscaux, on a parlé de l'établissement d'un marché commun interne ou d'une union économique interne.

À nouveau, il est nécessaire de reconnaître que si l'on pousse à ses extrêmes cette conception de l'établissement d'un marché commun interne on en arrivera probablement à établir une fédération centralisée, à moins qu'Ottawa lui aussi ne respecte les stipulations établies par ce marché commun interne. Si tel était le cas, ce marché commun interne permettrait de transférer énormément de pouvoirs à partir des deux niveaux de gouvernement pour les offrir à la population. Je serais certainement en faveur de cette façon de procéder et je l'ai préconisée en plusieurs occasions.

On doit cependant faire remarquer qu'il n'est pas nécessaire qu'une fédération crée un marché commun interne. Il n'existe pas de fédération qui en ait une à l'heure actuelle et je suis sûr qu'il n'en existera jamais. Ce qui m'inquiète dans ce cas du marché commun interne, c'est que l'on se trouverait en présence d'une tendance à la balkanisation du marché interne dans le cas du capital. L'exemple le plus frappant en est cette récente imposition d'un dégrèvement d'impôt du genre régime enregistré d'épargne-retraite, en faveur des résidents du Québec qui achètent des nouvelles actions de sociétés établies au Québec. Si d'autres provinces copiaient ce modèle, les résidents de l'Ontario auraient tendance à acheter des actions de sociétés établies en Ontario et les résidents de la Colombie Britannique, d'acheter des actions de sociétés ayant leur siège social en Colombie-Britannique etc.

Or, plus tôt j'ai dit que j'étais en faveur de cette concurrence qui existait entre les provinces et je reste en faveur de cette situation. Cependant, à un moment donné il est possible de franchir le seuil entre ce que j'appellerais un sain fédéralisme concurrentiel et un fédéralisme où chacun tire la couverture vers soi. J'ignore où se trouve exactement ce seuil-là. Mais j'oserais dire que, au moment où toutes les provinces participent au jeu de discrimination contre les non-résidents, comme c'est le cas par exemple au Québec, nous aurons certainement franchi ce seuil.

Comment peut-on essayer d'empêcher une plus grande fragmentation du marché commun intérieur dans le contexte des arrangements fiscaux? C'est évidemment la question sur laquelle vous allez méditer. A moins d'adopter une mesure radicale, telle que de refuser des paiements du FPE aux provinces qui ne respectent pas certains aspects du marché commun intérieur, une mesure qui, à mon avis, aurait un effet boomerang, je ne crois pas qu'il soit possible de résoudre le problème par des lois. Je préférerais que votre comité recommande qu'une série de conférences entre les gouvernements fédéral et provinciaux... pas encore, dites-vous... soit convoquée pour essayer de se mettre d'accord sur un code de conduite économique. A mon avis, un accord général serait possible à condition que Ottawa soit prêt à faire certaines

[Texte]

Finally, let us get to equalization payments. I am going to be brief because I believe you have access to several of the articles that I have written in the area. Let us start with the underlying philosophy of equalization payments asserted by Mitchell Sharp and others.

There should be a redistribution of wealth so that all provinces are able to provide their citizens with are a reasonably comparable level of public services without resorting to unduly high levels of taxation. That is the philosophy. Now, with a few modifications I believe this is also the wording in the constitutional package which is now, or soon to be, referred to the Supreme Court. Unfortunately, or perhaps fortunately as these matters go, there is not a one-to-one correspondence between the underlying formula and what we do on the equalization front. We have not gone to very much effort in Canada to define what we mean by a reasonable level of public goods, or what constitutes unduly high tax rates.

What we have done is to mount, surely, what must be one of the most sophisticated and comprehensive systems of equalization payments in the world. The formula, as you know, implicitly defines reasonable level of public goods to be identical to the national average revenues per capita, and in effect this system is driven by the growth of provincial revenues. This worked very well until world energy prices skyrocketed. Since then the formula has lumbered along under the strain of several modifications which have served to make the system increasingly arbitrary. Examples are easy to find.

In 1974, energy royalties ceased to be equalized in full but were set equal to the 1973-74 levels plus one third of any future revenue increase from energy. In 1977, under the last fiscal arrangements, this was changed again to be equal to one half of all the energy royalties and, in addition, a one third resource cap was put on the program. In 1980, one of the energy categories was dropped, that is the sale of Crown leases category, and another one was added; that is half of the oil export levy arising from the national energy program. Bill C-24, also passed I think in 1981, excluded Ontario from receiving equalization payments on the basis of its per capital income. The equalization formula has nothing per se to do with per capita income, so each of these in their own right could be justified, but the prospect of continually chipping away with these ad hoc modifications will quickly erode the confidence in the formula and will pose problems, I think, for equalization in the future. So, there are some concerns relating to the present formula.

[Traduction]

concessions. Nous ne sommes pas vraiment loin d'un tel accord, et il y a beaucoup de choses qui militent en notre faveur à cet égard.

Enfin, passons aux paiements de péréquation. Je serai bref parce que je crois que vous disposez de plusieurs des articles que j'ai écrits dans ce domaine. Commençons par le principe sous-jacent aux paiements de péréquation, principe établi par Mitchell Sharp et d'autres.

Il devrait y avoir une redistribution de la richesse pour que toutes les provinces soient capables d'offrir à leurs citoyens un niveau assez comparable de services publics sans avoir recours à des taux d'imposition excessivement élevés. C'est cela le principe. Je crois que, moyennant certaines modifications, ce sont les mêmes termes qui se trouvent dans l'ensemble constitutionnel qui est actuellement, ou qui sera bientôt, discuté devant la Cour suprême. Malheureusement, ou peut-être heureusement vu la situation, il n'y a pas d'équivalence absolue entre la formule sous-jacente et ce que nous faisons effectivement en ce qui concerne la péréquation. Nous ne nous sommes pas vraiment efforcés au Canada de définir ni ce que nous voulons dire par un niveau raisonnable de biens publics, ni ce qui constitue des taux d'imposition excessivement élevés.

Ce que nous avons fait, c'est d'établir ce qui est certainement un des systèmes le plus sophistiqué et le plus global de paiements de péréquation au monde. La formule, comme vous le savez, définit implicitement un niveau raisonnable de biens publics comme étant identiques au revenu moyen national par tête d'habitant, et le générateur de ce système est effectivement la croissance des revenus provinciaux. Ce système a très bien fonctionné jusqu'au moment où les prix mondiaux de l'énergie ont atteint un niveau astronomique. Depuis ce moment-là, la formule continue son chemin lourdement sous la tension de plusieurs modifications qui ont rendu le système de plus en plus arbitraire. Il est facile d'en trouver des exemples.

En 1974, la péréquation totale des redevances énergétiques a cessé; le paiement de péréquation a été fixé au niveaux de 1973-1974 plus un tiers de toute augmentation future des revenus provenant de l'énergie. En 1977, en vertu des derniers arrangements fiscaux, le système a été de nouveau modifié et le montant fixé à la moitié de toutes les redevances énergétiques et, de surcroît, un plafond du montant du programme provenant des ressources a été établi à un tiers. En 1980, une des catégories énergétiques a été éliminée, c'est-à-dire la catégorie de la vente des concessions de la Couronne, et une nouvelle a été ajoutée à savoir la moitié du prélèvement de l'exportation du pétrole provenant du programme énergétique national. Selon le projet de loi C-24 qui, je crois, a aussi été adopté en 1981, l'Ontario a été exclue des paiements de péréquation en raison de son revenu par tête d'habitant. En soi, la formule de péréquation n'a nullement trait au revenu par tête d'habitant, de sorte que chacune de ces modifications pourrait être justifiée; mais la perspective de voir des diminutions continues causées par ces modifications *ad hoc* minera rapidement la confiance existante dans la formule et présentera des problèmes, je crois, pour ce qui est de la péréquation à l'avenir. Donc, il y a des inquiétudes relatives à la formule existante.



## [Text]

In my view, the underlying problem is that the federal government has undertaken to equalize a series of revenues, namely those revenues arising from energy that really fall under provincial control; provincial control in the sense that up till now the bulk of the revenues arising from the revenue source accrued to the provinces. This was complicated further, of course, by the fact that these revenues were so concentrated geographically. This has led to what I have called the "funding inequity" underlying the program. Let me elaborate.

• 1005

Resource revenues rise in Alberta. This generates increases in equalization payments. The payments for these come from Ottawa's general revenues, and Ontario residents' share of this is roughly 40 per cent. Now, even though each person of similar income and family status, no matter where he lives across the country, contributes the same amount to the program, over-all it is still possible to make the case that there is an inequity because one can view Ontario residents as having to generate 40 per cent of the equalization required in order that Alberta can accumulate money in its heritage fund. This, of course, has now been compounded because Ontario is deemed to be ineligible to receive equalization payments.

This is brought into very stark relief by some figures that I generated a few years ago. This was prior to the national energy policy. What is the impact of a \$1 increase in the price of oil and an equivalent in the price of natural gas? It will raise Alberta's revenues, based on data in 1969-70, by \$361.8 million per year per barrel per dollar increase in oil, and the total provincial revenues go up by \$420 million. This \$420 million generates equalization payments of \$78 million of which Ontario pays \$30 million. In short, Alberta accumulates \$361 million and it costs Ontario residents \$30 million to pay for the resulting equalization.

Since we are now \$20 below the world prices, the implications of 20 times this per year are absolutely staggering. This example is a bit misleading because the resource cap would come into play and prevent the numbers from being as large as I have said, but it does highlight the underlying problem arising from the role that energy is playing in the formula.

Okay, what are the alternatives? One is what might be called the status quo: let us continue with the current program, keeping the resource cap. The approach here would be that Ottawa will now get more energy and more revenues from the National Energy Program and, therefore, the funding inequity will disappear to some extent because Alberta will now be contributing a greater share to the program. Presumably, Bill C-124 will remain in force so that Ontario would continue to be excluded. This is the status quo approach.

## [Translation]

A mon avis, le problème sous-jacent réside dans le fait que le gouvernement fédéral a entrepris la tâche d'égaliser une série de revenus, notamment ces revenus provenant de l'énergie et qui sont en fait sous le contrôle provincial en ce sens que jusqu'ici, la plupart des revenus provenant de cette source revenaient aux provinces. Bien entendu, cela a été encore plus compliqué du fait que ces revenus étaient tellement concentrés du point de vue géographique. Ceci a eu pour résultat ce que j'ai appelé «l'inégalité de financement» sous-jacente au programme. Je m'explique.

Il y a une augmentation des revenus tirés des ressources en Alberta. Par conséquent, les paiements de péréquation augmentent. Ces paiements proviennent des revenus généraux d'Ottawa, et à peu près 40 p. 100 de ceux-ci proviennent des résidents de l'Ontario. Bien que chaque personne ayant un revenu et un statut de famille similaire, où qu'il habite au pays, contribue le même montant au programme, il est toujours possible, de façon générale, de démontrer qu'il y a une inégalité parce que l'on peut considérer que les résidents d'Ontario ont payé 40 p. 100 de la péréquation requise pour que l'Alberta puisse accumuler de l'argent dans son fonds du patrimoine. Bien entendu, ceci est présentement d'autant plus grave que l'on estime que l'Ontario n'a pas le droit de recevoir des paiements de péréquation.

Les chiffres que j'ai publiés il y a quelques années font ressortir ce fait très nettement. Cela date d'avant le Programme énergétique national. Quelle sera la répercussion d'une augmentation de \$1 dans le prix du pétrole et d'une augmentation équivalente dans le prix du gaz naturel? À partir des données de 1969-70, elle aura pour résultat une augmentation des revenus de l'Alberta de 361.8 millions de dollars par année par baril par dollar d'augmentation du prix du pétrole, et l'ensemble des revenus provinciaux seront augmentés de 420 millions de dollars. Ces 420 millions de dollars donnent lieu à des paiements de péréquation de 78 millions de dollars dont l'Ontario paie 30 millions de dollars. Bref, l'Alberta amasse 361 millions de dollars et il en coûte 30 millions de dollars aux résidents de l'Ontario pour payer la péréquation qui en découle.

Puisque nos prix sont actuellement \$20 en dessous du prix mondial, les répercussions de 20 fois ce montant par année sont absolument astronomiques. Cet exemple est quelque peu trompeur parce que le plafond sur les ressources entrerait en jeu et empêcherait les montants d'être aussi considérables que ce que j'ai prétendu, mais il met en lumière le problème sous-jacent découlant du rôle que joue l'énergie dans la formule.

Maintenant, quelles sont les alternatives? L'une est ce que l'on pourrait appeler le statu quo: conservons le programme actuel, en maintenant le plafond ressource. Ceci aurait pour résultat que Ottawa aurait plus d'énergie et plus de revenus provenant du Programme énergétique national et, dès lors, l'inégalité de financement aurait tendance à disparaître dans une certaine mesure parce que l'Alberta ferait une plus grande contribution au programme. Il y a lieu de croire que le projet

## [Texte]

What it has to offer for itself is that it already exists. The difficulty of embarking on a new equalization program is that it takes a good deal of time to get the system through the federal-provincial machinery and there are always some uncertainties associated with it. Time is not on your side right now, either for your committee or for the renewal of the arrangements before spring of 1982. But, if this route is followed, a lot of changes still have to be made and I will just give one example.

The problems with the existing formula—this is an example that a lot of people use. Some provision has to be introduced so that a province cannot get equalization when there is a provincial strike in an area like liquor production. This was the case for the recent Quebec liquor strike. The province received a substantial amount in equalization because its tax base was reduced to zero for the interim of the strike; in other words, during this period Quebec got its population share; i.e., 26 per cent of all provincial revenues arising from the sale of spirits during the entire time that the Quebec workers were on strike. This is an anomaly that has to be cleared up.

There are some other ones, too. I might mention the fact that I always find it strange that the tax base for hydro power in Newfoundland is defined in terms of output rather than dollars and that Newfoundland is hit twice; once because it sold its hydro power in perpetuity at a very low price to Quebec, and secondly because the equalization formula says it is a rich province for that revenue source because it indeed produces it. So it does not receive the revenue from the sale that it feels it ought to and it gets punished by the equalization formula for producing the output. Something is wrong there.

## • 1010

The second approach is that Ottawa could simply block fund equalizations, that is, let the total amount of equalization be, say, 10 per cent a year. The role for the formula here would be simply to determine the shares, who gets what. This would make Ottawa's budgeting very clear. It would know exactly what it wants for the next period. We could make the formula as beautiful as we want because its role here is just to allocate revenues among the provinces and it has nothing to do with determining the total amount. I somehow think that this scheme may not be too welcome.

The third possibility is what I have called in my work the two-tiered system. There has been much discussion of this so-called two-tiered system for equalization payments. My colleague Glen Copplestone and myself have outlined in detail one variant of this proposal in a recent Canadian tax foundation document. The underlying thrust of the proposal would be to break equalization into two parts, one for resources and one for the rest of the system. Now our approach was to treat the

## [Traduction]

C-124 resterait en vigueur, de sorte que l'Ontario serait toujours exclus. C'est l'approche du statu quo.

Elle offre l'avantage de déjà exister. La difficulté d'introduire un nouveau programme de péréquation est qu'il faut bien longtemps pour faire passer le système par les mécanismes fédéraux-provinciaux et qu'il y a toujours des incertitudes à cet égard. Le temps ne joue pas en votre faveur actuellement, ni en faveur de votre comité ni en faveur du renouvellement des arrangements avant le printemps 1982. Mais, si on suit cette approche, il faudra toujours faire beaucoup de modifications et je vous en donne un seul exemple.

Les inconvénients de la formule actuelle,—c'est un exemple donné par beaucoup de personnes. Il faut introduire un dispositif pour qu'une province n'obtienne pas de péréquation lors d'une grève provinciale dans un domaine tel que la production d'alcool. Ce fut le cas lors de la grève qui a eu lieu récemment au Québec dans le secteur des alcools. La province a reçu un montant considérable de péréquation parce que sa base d'imposition a été réduite à zéro pendant la durée de la grève; autrement dit, pendant cette période, le Québec a reçu sa part calculé selon sa population; c'est-à-dire, 26 p. 100 de tous revenus provinciaux découlant de la vente de spiritueux pendant la durée totale de la grève des travailleurs québécois. C'est là une anomalie qu'il faudrait corriger.

Il y en a d'autres. Je pourrais attirer votre attention sur le fait que, à mon avis, il est étrange de définir la base d'imposition de l'énergie hydro-électrique à Terre-Neuve en termes de rendement plutôt qu'en termes de dollars et que Terre-Neuve est doublement frappée; tout d'abord parce qu'elle a vendu son énergie hydroélectrique à perpétuité et à un très bas prix au Québec, et deuxièmement, parce que la formule de la péréquation la définit comme province riche en ce qui concerne cette source de revenus parce qu'elle en est en effet productrice. Donc, elle ne reçoit pas le revenu de la vente qui lui semble lui être dû et elle est punie par la formule de péréquation pour avoir produit cette énergie. Il y a là quelque chose qui ne marche pas.

La deuxième approche est qu'Ottawa pourrait tout simplement geler les péréquations de fonds, c'est-à-dire, qu'on fixe le montant total de la péréquation à, disons, 10 p. 100 par année. Ici, le rôle de la formule serait tout simplement de déterminer les parts, c'est-à-dire qui reçoit quoi. Ainsi, il serait très facile à Ottawa de faire son budget. On saurait exactement ce que l'on veut pour la période suivante. Nous pourrions faire une formule aussi belle qu'on le veut parce que son rôle ici n'est que de répartir les revenus parmi les provinces et elle n'a rien à faire dans la détermination du montant total. J'ai raison de croire que cette idée ne sera pas très bien accueillie.

La troisième possibilité est ce que j'ai appelé dans mes écrits le système à deux volets. On a beaucoup discuté de ce soi-disant système à deux volets pour les paiements de péréquation. En collaboration avec mon collègue Glen Copplestone, j'ai esquissé en détails une variante de cette proposition dans un récent document de l'Association canadienne d'études fiscales. L'idée principale de la proposition est de subdiviser la péréquation en deux parties, l'une pour les ressources et l'autre



*[Text]*

nonresource sector in the same manner that it is currently treated, the representative tax system, and have the 22 or so revenue sources equalized.

Another approach, which would be roughly equivalent, would be to replace this tier by the so-called macro indicator, say, provincial gross domestic product or adjusted gross domestic product, as the Ottawa position paper talks about. This first tier would save Ottawa currently about \$1 billion. The second tier would then be a revenue-sharing pool along the lines of the negative income tax format. Poor provinces would draw from the pool and rich provinces would pay into the pool. This pay-in or pay-out ratio may be, say, 25 per cent. I have some figures relating to the implications of various scaled ratios in that document I referred to earlier. This part would be self-financing and Ottawa's role would be one of administering the program. Indeed, the provinces could run the program themselves; so there is no need for the Ottawa presence.

My original intent in developing the formula was twofold: First, to correct for this funding inequity with respect to energy and second, to allow the rest of the country to share in some of the resource rents. There has been a flurry of activity recently among economists arguing that on efficiency grounds this sort of recent sharing is necessary because if you do not share the rents from your mobile resources you are going to get too much movement of labour and capital to the resource areas. So while I did not take these theoretical arguments into account, it now appears that there is starting to be a theoretical approach for it.

What is in this for Alberta? That is the big question. In isolation there is not very much. In fact, this scheme will cost them about \$1 billion. But I felt it was one way in which it could work into the over-all energy settlement package, and as a quid pro quo Ottawa might give the west a bit more control over the pricing policies relating to energy, et cetera. So under this framework, under this two-tier system, it is pretty difficult to separate the equalization scheme from the over-all settlement of the National Energy Program. Indeed, that is part of the problem we are going to have to tussle with. As I said before, you do not know the parameters of that program and you are going to have to worry about trying to get this program off the ground. I do not envy your role one bit. It is a very difficult one.

Now I should note, however, that this resource pool must include rents from other resources, including the hydro companies. Too often we forget that the potential money Ontario and Quebec could get from hydro, but are not getting because they set the price at some artificial low level, is really part of their wealth, if they want it, and should be brought into a formula like this so that it is not just hitting all but is hitting all of energy. Indeed, let us bring it into all the resources.

*[Translation]*

pour le reste du système. Notre approche était de traiter le secteur non ressource tel qu'on le fait actuellement, selon le système d'imposition représentative, et d'avoir une péréquation de quelque 22 sources de revenu.

Une autre approche, qui serait à peu près équivalente, serait de remplacer ce volet par le soi-disant macro indicateur, disons, le produit intérieur brut de la province ou le produit intérieur brut ajusté, dont fait mention la déclaration de principe d'Ottawa. Ce premier volet aurait pour résultat une épargne de quelque 1 milliard de dollars à Ottawa. Le deuxième volet serait alors un fonds de répartition de revenus suivant, grosso-modo, le format d'imposition négative sur le revenu. Les provinces pauvres retireraient de l'argent du fonds et les provinces riches feraient des contributions au fonds. La proportion de versement-retrait serait, disons, de 25 p. 100. J'ai quelques chiffres sur les répercussions des différentes proportions échelonnées dans le document auquel j'ai fait référence tout à l'heure. Ce volet serait auto-financé et le rôle d'Ottawa serait de gérer le programme. De fait, les provinces pourraient gérer le programme elles-mêmes; donc il n'y a pas besoin de la présence d'Ottawa.

En développant la formule, j'avais une double intention: d'abord, de corriger cette inégalité de financement à l'égard de l'énergie et, deuxièmement, de permettre au reste du pays de partager certains des revenus tirés des ressources. Récemment, il y a eu une soudaine poussée d'activité parmi les économistes qui prétendent que, pour des raisons d'efficacité, ce genre de répartition du revenu est nécessaire parce que, si l'on ne partage pas le revenu tiré des ressources mobiles, il y aura trop de mouvements de la main-d'œuvre et du capital vers les régions qui ont les ressources. Donc, bien que je n'ai pas tenu compte de ces arguments théoriques, il semble actuellement qu'il commence à y avoir une approche théorique en ce sens.

Où en est l'avantage pour l'Alberta? C'est là la grande question. Pris dans ses aspects séparés, il n'y en a que très peu. En effet, ce système lui coûtera quelque 1 milliard de dollars. Mais j'estimais que c'était une façon pour l'inclure dans une solution d'ensemble aux problèmes énergétiques, et que Ottawa aurait accordé à l'Ouest un peu plus de contrôle sur les politiques de prix relatives à l'énergie, etc. Dans un tel cadre, dans ce système à deux volets, il est assez difficile d'isoler le système de péréquation du règlement global du Programme énergétique national. C'est, en effet, une partie du problème qu'il nous faudra attaquer. Comme je l'ai dit auparavant, on ne connaît pas les paramètres de ce programme-là et il faut se pencher sur les problèmes de lancement de ce programme. Je ne vous envie point votre rôle. Il est très difficile.

Je devrais vous faire remarquer, cependant, que ce fonds de ressource devra inclure des revenus d'autres ressources, y compris des sociétés hydro-électriques. On oublie trop souvent que le revenu potentiel dont l'Ontario et le Québec pourrait tirer de leur hydro-électricité, mais dont ils ne bénéficient pas parce qu'ils ont artificiellement fixé le prix à un niveau bas, constitue en effet une partie de leurs richesses, s'ils le veulent, et devait être inclus dans une telle formule pour qu'elle porte sur l'ensemble des sources énergétiques. Certainement, appliquons-la à toutes les ressources.

[Texte]

• 1015

The second point in it is that the revenues in the second tier should be entered net of costs to the provinces, in the sense that there are some major expenses that the provinces have to undergo in order to get these revenues, and they clearly should be able to be deducted.

There is a catch to all of this, however. If the pool is run by the provinces, it will diminish Ottawa's role as the kingpin in the federal-provincial arena. Now this does not bother me, but it does bother some well-known economists and in particular I can think of John Graham from Dalhousie, who argued that Ottawa must be viewed as the provider of equalization, that it is wrong to have the western provinces take over this role. Frankly, given the recent penchant in Ottawa for visibility on the part of the federal government, I am a bit surprised that Finance Minister MacEachen has alluded to this scheme as a fruitful one in his presentation to you a few days ago. I am surprised but at the same time encouraged, because I think this scheme does have considerable merit.

I should note also that the German federation currently has such a scheme, a two-tiered system, which not only works but is entrenched in the constitution. That, too, is documented in this book I referred to earlier, although I should mention that the dollar figures we are talking about in the German scheme are much less than the Canadian scheme.

Finally, I have a fourth scheme that I would like to share with you. You can get four answers from the same economist, you do not have to have three economists to get four—you can get four from me. This one is motivated in part by what you might perceive as a strange bit of logic. It goes as follows: Suppose the government's constitutional bill passes. Will the Supreme Court be influenced by the wording of the equalization provision in the constitution, which is roughly similar to the philosophy enunciated by Mitchell Sharp that I referred to earlier? It talks about reasonably comparable levels of public goods and reasonably comparable levels of taxation, but there is no reference to public services in the current formula. Will this matter? Can the courts throw this out on the basis that it does not follow the letter of the law, or perhaps even the spirit of the law? I wonder whether we do not have too detailed a definition of what equalization payments are in the constitution, and this is particularly true if the Canadian courts decide to go the way of the U.S. courts where they do more than interpret law; they can make law on the basis of what exists in the constitution.

In any event, the scheme I am working out—and I have worked it out on the back of an envelope with Milton Moore who subsequently has written a little piece on it—I think satisfies this particular concern. The version is as follows, and I will sketch it in only the barest details because it may not be of interest to you, and second, it can become rather complicated.

[Traduction]

Deuxièmement, les revenus du deuxième volet devraient être inscrits après la déduction des coûts aux provinces, dans ce sens qu'il y a des dépenses considérables qu'effectuent les provinces pour obtenir ces revenus; évidemment, elles devraient pouvoir les déduire.

Il y a cependant une attrape là-dessous. Si le fonds est géré par les provinces, Ottawa verra diminuer son rôle de cheville ouvrière dans l'arène fédérale-provinciale. Ceci ne me gêne point; mais cela inquiète certains économistes bien connus et je pense en particulier à John Graham de Dalhousie, qui soutient la thèse qu'Ottawa doit être considéré comme fournisseur de péréquation, et qu'il est alors injuste que les provinces occidentales reprennent ce rôle. Franchement, étant donné la récente inclination à Ottawa à assurer la visibilité du gouvernement fédéral, je suis quelque peu étonné que le ministre des Finances, M. MacEachen, ait fait allusion à ce projet comme étant fructueux lors de la présentation qu'il vous a faite il y a quelques jours. Je suis étonné mais, en même temps, encouragé parce que je crois que ce plan offre, en effet, des avantages considérables.

Je devrais aussi vous faire remarquer que la fédération allemande a un tel projet actuellement, un système à deux volets, qui non seulement fonctionne mais aussi est enchâssé dans la constitution. La documentation y référant se trouve également dans le livre dont j'ai fait référence tout à l'heure, bien que je doive vous dire que l'importance en dollars du plan allemand est bien moindre que pour le plan canadien.

Enfin, j'ai un quatrième plan dont j'aimerais vous parler. Vous pouvez obtenir quatre réponses d'un seul et même économiste; il n'y a aucun besoin d'approcher trois économistes pour en obtenir quatre... je peux vous en donner quatre. Ce quatrième plan est motivé en partie par ce que vous pourriez considérer être un raisonnement un peu bizarre. Le voici: supposons que le projet de loi constitutionnel du gouvernement soit adopté. La Cour Suprême sera-t-elle influencée par le libellé de la clause sur la péréquation de la constitution, ce qui est plus ou moins semblable au principe énoncé par Mitchell Sharp et auquel j'ai fait allusion tout à l'heure? Elle fait allusion à des niveaux raisonnablement comparables de biens publics et à des taux raisonnables d'imposition, mais la formule actuelle ne fait aucune référence aux services publics. Cela aura-t-il une importance? Les tribunaux peuvent-ils le rejeter parce qu'il ne suit pas la lettre de la loi, ou peut-être même l'esprit de la loi? Je me demande si l'on n'avait pas une définition trop détaillée des paiements de péréquation dans la constitution, et ceci est particulièrement vrai si les tribunaux canadiens en allant au-delà de l'interprétation de la loi; ils peuvent faire la loi à partir de ce qui existe dans la constitution.

De toute manière, le plan que j'élabore... et je l'ai élaboré sur une vieille enveloppe avec l'aide de Milton Moore qui, par la suite, a écrit un petit article y référant... répond à cette préoccupation spécifique. L'idée est la suivante, et je ne ferai que vous l'esquisser très brièvement parce qu'elle risque de ne pas vous intéresser; de plus, l'explication pourrait devenir assez compliquée.



## [Text]

Equalization would be the product of an average level of public services and a measure of ability to pay. The ability to pay measure would be some version of the macro-base approach, say, population share minus gross domestic product share for each province, where the gross domestic product share may be adjusted for the federal transfers to persons as the federal document has done. But instead of multiplying this by total provincial revenues like we do in the current program, we would premultiply it by total provincial expenditures on goods and services. Now these expenditures on goods and services would be fewer than total provincial revenues because some of the expenditure items would not be included. This is as it should be. I have always been confused by the fact that Alberta's getting large revenue increases should mean that Nova Scotia now gets more money to provide funds for the average public service level because Alberta itself is not spending this money on average level of public services.

• 1020

But there is a further part to this scheme. From this equalization entitlement that we have already developed, I think we should deduct all other federal transfers that go to the provinces, because in my view an equalization scheme should be a residual scheme. We have to be careful that we do not overequalize or equalize twice. I think this will provide your committee with one way to integrate the established program solution with the equalization package. If you have this provision so that you can take account of other equalization payments, then you can almost devise an equalization program in the absence of exact detail about what else is going on in the system. When you get that, it will plug it and net itself out. I think that is important; otherwise if you develop an EPF scheme separately from the equalization payment system, you could end up overequalizing or even underequalizing, but the latter has never been our problem in Canada.

Just two final comments on the equalization program. I do not have these scribbled down even. One of them relates to fiscal need. There is an awful lot of discussion going on right now on the fact that fiscal need should go into the formula. Fiscal need is defined as a situation in which it takes more than a given level of money to provide a service in some province because the needs are greater.

It is particularly coming up in the case for the Canada Assistance Plan. If there is any talk about converting that into a block funding scheme, Quebec and the Maritimes would say, Hold it; let us not have equal per capita because our needs are greater than Ontario's needs; we have more unemployed. But they did not talk about that for post-secondary education when they gave equal per capita grants. Ottawa did not say, hold it, you should not get as much, Prince Edward Island, because your proportion of the population going to school is much less

## [Translation]

La péréquation serait le produit d'un nouveau niveau moyen de services publics et on y tiendrait compte de la capacité à payer. La mesure de la capacité à payer serait une version de l'approche macro-base, disons, la part de population moins la part du produit intérieur brut pour chaque province, la part du produit intérieur brut pouvant être ajustée pour tenir compte des transferts fédéraux à des personnes, comme on l'a fait dans le document fédéral. Mais au lieu de multiplier ces montants par les revenus provinciaux totaux comme nous le faisons dans le programme actuel, on le multiplierait, au préalable, par les dépenses provinciales totales pour des biens et services. Ces dépenses pour biens et services seraient moindres que les revenus provinciaux totaux parce que certaines des dépenses ne seraient pas incluses. Ainsi, ce serait juste. Je n'ai jamais bien compris pourquoi le fait que l'Alberta reçoit des augmentations considérables de revenus aurait pour résultat que la Nouvelle-Écosse reçoit plus d'argent pour financer un niveau moyen du service public, étant donné que la province de l'Alberta, elle-même, ne dépense pas ses fonds pour financer ce niveau moyen des services publics.

Mais ce plan comprend un autre volet. Je crois que nous devrions déduire tous les autres transferts fédéraux à l'intention des provinces de cette autorisation à la péréquation déjà développée, car à mon avis, un plan de péréquation devrait être un plan résiduel. Nous devons avoir soin de ne pas pousser trop loin ni de répéter deux fois la péréquation. Je crois que ceci permettra à votre comité d'intégrer la solution du programme établi à l'ensemble du programme de péréquation. Si cette disposition existe pour vous permettre de tenir compte des autres paiements de péréquation, vous pourrez alors presque formuler un programme de péréquation sans avoir des détails précis sur les autres aspects qui auront une influence sur le système. Avec cette disposition, les problèmes seront éliminés et le système s'équilibrera. Je crois que cela est important, car si vous mettez sur pied un plan de FPE séparé du système de paiement de péréquation, vous pourriez vous retrouver avec des paiements de péréquation excessifs ou même insuffisants, bien que cette dernière possibilité n'ait jamais été notre problème ici au Canada.

J'ai deux derniers commentaires à faire sur le programme de péréquation. Je ne les ai même pas notés par écrit. Un des commentaires a trait au besoin fiscal. Aujourd'hui, on discute beaucoup du fait que la formule devrait tenir compte du besoin fiscal. On définit le besoin fiscal comme une situation où une province donnée a besoin d'une quantité plus grande d'argent pour fournir un service parce que les besoins sont plus considérables.

Cela est mentionné le plus souvent dans le cadre du régime d'assistance publique du Canada. S'il est question de convertir ce régime en plan de financement global, le Québec et les provinces maritimes diraient: Attendez, n'adoptons pas un plan de paiements égaux par habitant, car nos besoins sont plus importants que les besoins de l'Ontario; nous avons plus de chômeurs. Mais cela n'a pas été mentionné dans le cadre de l'enseignement post-secondaire lorsque des subventions égales par habitant ont été accordées. Ottawa n'a pas dit: Attendez,

[Texte]

than Ontario's proportion. You do not have higher educational institutes like Ontario i.e. the graduate schools.

I think if we go the route of block funding on the Canada Assistance Plan, we should do it the same way we did the others: equal per capita. The issue of need becomes rather difficult in the equalization formula because need is expenditure specific. In the equalization formula, money is unconditional. If we ever would go to a conditional equalization formula, by which money is given for certain expenditure categories, then I can much more easily see bringing need into the formula.

The final item that I want to just mention briefly is the constant tax effort. The original formulas by Professor Musgrave with respect to equalization argued that if a province wants more money in equalization, it has to show that it is earning it by being willing to tax its citizens. The difficulty there is that it is hard to define tax effort in Canada. Quebec can say, you know our tax effort on oil is 100 per cent; we have a 100 per cent tax; the problem is that they do not have a base, and so they can say what they want. It is very difficult to bring tax effort into a formula; ideally it should be there.

I have taken probably far more time than you thought I was going to take. I have some strongly held views, but I do not have very good solutions for you. It is a difficult area. Economic theory can only take you so far because you are essentially dealing with income distribution and economists really do not have an awful lot to say about income distribution. I will be reading with excitement your deliberations, because I, too, plan to work on this area over the summer, in particular to flesh out some of my arguments on equalization payments. I would be very happy, Mr. Chairman, to answer any questions at this time.

**The Chairman:** Thank you. Do you have any questions, Mr. Blaikie.

**Mr. Thacker:** I do. I have some questions.

**The Chairman:** We have lots of time. Do you want to start, Mr. Blaikie?

**Mr. Blaikie:** All right. First of all, Mr. Chairman, I would like to thank Professor Courchène for a stimulating presentation. I will try to resist the temptation to engage him on a lot of the implicit and explicit ideological claims in the presentation. I think that would be fun to do on some other occasion. But I do have a couple of things that I would like to ask you about.

[Traduction]

l'Île-du-Prince-Édouard, vous ne devriez pas obtenir autant car le pourcentage de votre population qui va à l'école est beaucoup moindre que le même pourcentage en Ontario. Vous n'avez pas d'institution d'enseignement supérieur comme l'Ontario, c'est-à-dire d'écoles universitaires pour diplômés.

Je crois que si nous adoptons le financement global pour le régime d'assistance publique du Canada, nous devrions faire comme pour les autres programmes: accorder des paiements égaux par habitant. La question du besoin fiscal ne s'accommode pas très bien à la formule de péréquation, car le besoin varie d'après chaque dépense. Dans la formule de péréquation, l'argent est donné sans condition. Si jamais nous passions à une formule de péréquation conditionnelle, selon laquelle l'argent est accordé pour certaines catégories de dépenses, je comprendrais beaucoup mieux que la formule tienne compte du besoin.

En dernier lieu, j'aimerais parler brièvement de l'effort fiscal constant. Les formules de péréquation originelles énoncées par le professeur Musgrave prétendaient que si une province veut recevoir plus d'argent dans le cadre de la péréquation, elle doit prouver son mérite en étant prête à imposer ses citoyens. Dans ce contexte, la difficulté reste dans le fait qu'au Canada, il est difficile de définir l'effort fiscal. Le Québec pourrait dire que son effort fiscal dans le cas du pétrole est de 100 p. 100, une taxe de 100 p. 100; le problème est le fait que cette province n'a pas de base d'imposition et peut donc dire ce qu'elle veut. Il est très difficile de tenir compte dans une formule de l'effort fiscal; l'idéal serait d'en tenir compte.

J'ai probablement parlé beaucoup plus longtemps que vous n'aviez prévu. J'ai certains points de vue très fermes, mais je n'ai pas de très bonnes solutions à vous proposer. C'est un domaine difficile. La théorie économique ne nous mène pas très loin, car il s'agit au fond de distribution du revenu, et les économistes n'ont pas réellement grand chose à dire sur la distribution du revenu. Je lirai avec grand intérêt vos délibérations, car j'ai l'intention également de travailler dans ce domaine au cours de l'été, surtout en vue de compléter certains de mes arguments quant aux paiements de péréquation. Monsieur le président, je serais maintenant très heureux de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci. Monsieur Blaikie, avez-vous des questions?

**Mr. Thacker:** J'en ai. J'ai des questions à poser.

**Le président:** Nous avons beaucoup de temps. Monsieur Blaikie, voulez-vous commencer?

**M. Blaikie:** D'accord. Premièrement, monsieur le président, j'aimerais remercier le professeur Courchène de sa présentation stimulante. Je vais essayer de résister à la tentation de discuter avec lui de beaucoup de déclarations idéologiques implicites et explicites dans la présentation. Je crois qu'il serait intéressant de ce faire à un autre moment. Mais je voudrais vous poser des questions sur certains autres sujets.



[Text]

• 1025

It seems to me that when you were speaking about established programs' financing, and you expressed your suspicion about national standards being a cover for centralization, or a pseudonym for centralization I think was the word you used just prior to expressing that concern you said something more. About national standards, you said that it would be very difficult indeed if the federal government wanted to include a ban on, for instance, extra billing in the renegotiation of EPF yet, at the same time, it wanted to reduce its contributions to established program. Presumably this was because—and I am not sure I would agree with this reason for extra billing—you claimed that extra billing was a way that the provinces had of passing on to the public the rising costs of health care.

I was wondering if you could expand a little further on that. Would you say, for instance, that, regardless of whether national standards are, or are not, a cover for centralization, if the federal government were really interested in maintaining national standards, they ought not to try and insert those standards into negotiations, or they ought not to be trying to save money at the same time; that the likelihood of their being able to succeed at both is small?

**Mr. Courchène:** My point simply was that national standards are going to cost the provinces more money, if you take my view that part of the reason for the extra billing may well be to pass some of the costs on to the consumer of medicare and away from the government's budget. I think the provinces will be very angry if they end up with, say, the billion-plus dollars less they talk about, plus having to meet the doctors' demands for greater fee scales without the option of going to option billing.

But you correctly point out a confusion in my own thinking, which is it seems to me that if Ottawa wants to outlaw extra billing, it has the power under the Medical Care Act. There they set down some provisions so there were some conditions on those cash payments, and it is a matter of taking it to the courts whether or not they can make it stick. But I think they have the power to at least go ahead and do it now.

I am trying to make a difference between no opting out and national standards, although no opting out would also be a national standard. What I disliked about the old program was the fact that every hospital had to be of a certain type, had to be accredited. You had no flexibility to experiment with different ways of delivering health care. Some of my colleagues would go even further and say, Look, we really want to let the market work here; there is some room for a combination of government and market. I do not want to pursue that here because I would probably be a very poor communicator of my colleagues' views on this. But I guess if you want a national standard, the tendency always will be to bring it up to the highest and, therefore, it is going to cost more.

[Translation]

Il me semble que lorsque vous parliez du financement des programmes établis, juste avant de dire que vous soupçonniez les normes nationales d'être de la centralisation camouflée—je crois que vous avez parlé plus précisément d'un pseudonyme pour la centralisation—vous avez dit quelque chose d'autre. Au sujet des normes nationales, vous avez dit qu'il serait effectivement très difficile pour le gouvernement fédéral d'interdire, par exemple, la facturation de frais supplémentaires dans la renégociation du FPE s'il voulait en même temps réduire ses contributions aux programmes établis. Je ne suis pas sûr d'être d'accord avec votre justification pour les frais supplémentaires, mais vous avez dit que cette facturation supplémentaire était supposément une façon pour les provinces de faire payer les coûts croissants des soins médicaux par le public.

Je me demandais si vous pourriez donner plus de détails. Seriez-vous d'accord, par exemple, pour dire que si le gouvernement fédéral voulait réellement maintenir des normes nationales, que ces normes nationales soient ou non une façon de camoufler la centralisation, il ne devrait pas essayer de parler de ces normes dans le cadre des négociations, ou ne devrait pas essayer d'économiser de l'argent en même temps; pensez-vous que la possibilité d'atteindre les deux objectifs soit limitée?

**M. Courchène:** Je voulais uniquement dire que les normes nationales vont coûter plus cher aux provinces, si vous acceptez mon opinion que ces frais supplémentaires existent partiellement afin de transférer une partie des coûts de l'assurance-maladie du budget du gouvernement vers les consommateurs. Je crois que les provinces seront furieuses si, en fin de compte, elles reçoivent en moins cette somme de plus d'un milliard de dollars dont elles ont parlé, en plus d'être obligées de répondre aux réclamations des médecins pour des échelles d'honoraires plus élevés sans la possibilité de facturation supplémentaire.

Mais vous avez bien souligné une certaine confusion dans ma propre logique, à savoir qu'il me semble que si Ottawa veut interdire la facturation supplémentaire, il en a le pouvoir en vertu de la Loi sur les soins médicaux. Cette loi contient certaines dispositions énonçant des conditions rattachées à ces paiements en espèce; il s'agit seulement d'aller aux tribunaux pour déterminer s'il est possible de faire respecter ces dispositions. Mais je crois qu'Ottawa a au moins le pouvoir d'agir maintenant.

J'essaie de différencier entre les normes nationales et la non-désaffiliation des médecins, bien que cette non-désaffiliation serait également une norme nationale. Ce que je reprochais à l'ancien programme était le fait que tout hôpital devait être d'un certain genre, devait être accrédité. Il n'existait aucune souplesse pour faire des essais avec des systèmes variés de livraison de soins médicaux. Certains de mes collègues iraient même plus loin pour dire: écoutez, nous voulons laisser travailler les forces du marché, il est possible ici de combiner l'action du gouvernement et du marché. Je ne veux pas poursuivre ce point de vue ici, car je communiquerai probablement très mal les opinions de mes collègues à ce sujet. Mais si vous voulez des normes nationales, vous aurez toujours tendance à exiger les normes les plus élevées; cela coûtera donc plus cher.

## [Texte]

**Mr. Blaikie:** So the point remains that if the federal government is interested in national standards, they have to take into account the cost of those standards and, therefore, the need for their own contribution to the financial capacity of maintaining those standards.

**Mr. Courchène:** Yes. If they are interested in national standards, I think they have to be willing to pay for them.

• 1030

**Mr. Blaikie:** You were talking about what you called the "funding inequity" and the problem which the federal government is perceived to have had vis-à-vis having to redistribute wealth between the provinces according to a formula arrived at, taking into account revenues which they had a very small share of, that is to say, resource revenues. Certainly that seems to me to have been a problem. The strange thing now—and I wanted to get your comment on this—is that there appears to be two simultaneous things occurring. One, the federal government is moving to increase its resource revenues in those areas where it has not had a sufficient share up till now, and at the same time it is moving to justify changes in equalization and changes in other federal-provincial areas. Indeed, this whole committee is part of that exercise. At the same time as it is moving to increase its revenue, it is also moving on another front to do a number of things which it justifies by not having the revenue which it is now moving to get. That is what I am saying. I was wondering if you had a comment on that.

**Mr. Courchène:** My first comment would be that I have always argued that I think it is appropriate that Ottawa get more money from the energy sector. The question is, of course, how much. At the same time, I have argued that Alberta was not pulling its full weight in the equalization program. Now it is possible that, simply by the national energy policy, enough money will be pulled into Ottawa that both these issues are solved. The two-tier system was cast in this conceptual framework which suggests that here is a way in which Ottawa can save \$1 billion, that is, by letting the second tier go to the provinces.

If Ottawa really wants to save \$1 billion in the equalization scheme, in the fiscal arrangements, that is one place it could come, and let the second tier be a revenue-sharing pool. But at some point there is going to be a difficulty because Alberta, is going to be willing to give away only so much income. So there is room for compromise. Whether or not the money comes through a second tier or whether or not it comes directly through the National Energy Program provisions, I think that is up to the negotiation process.

**Mr. Blaikie:** You mentioned in part of your presentation that part of the original intention of the Established Program Financing was, for instance, that the provinces have more control over cost, in fact, in a sense, total control over cost, a control they did not have before. Certainly others have indicated this—particularly Justice Hall in his review of health services—that one of the original intentions of Established Programs Financing was that the provinces would have the freedom to be more cost efficient than, some would claim, spending 50-cent dollars encourages one to be. Okay?

## [Traduction]

**M. Blaikie:** Il reste que si le gouvernement veut des normes nationales, il doit tenir compte du coût de ces normes, et donc de la nécessité pour lui de contribuer à la capacité financière nécessaire au maintien de ces normes.

**M. Courchène:** Oui. Si le gouvernement veut des normes nationales, je crois qu'il doit être prêt à payer.

**M. Blaikie:** Vous avez parlé de ce que vous appelez «l'inégalité de financement» et du problème auquel le gouvernement fédéral est censé faire face dans le domaine de la redistribution des richesses parmi les provinces selon une formule établie, compte tenu des revenus dont la part du gouvernement fédéral est minime, c'est-à-dire, les revenus provenant de ressources. Voilà, à mon avis, le problème. Ce qui est étrange... et je reviens à votre observation... c'est qu'il semble se passer deux choses en même temps. D'une part, le gouvernement fédéral tente d'augmenter sa part des revenus provenant des ressources dans des domaines où elle est jugée inadéquate. D'autre part, il essaie de justifier des modifications dans le domaine de la péréquation et dans d'autres secteurs fédéral-provinciaux. Le comité fait partie de ce processus. Non seulement le gouvernement fédéral essaie-t-il d'augmenter ses revenus, mais il agit dans d'autres domaines sous prétexte qu'il a besoin de ces mêmes revenus. Voilà ce que je suis en train de dire. Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

**M. Courchène:** Tout d'abord, j'ai toujours cru que la part des revenus provenant des ressources énergétiques qui revient au Canada devrait être augmentée. Mais de combien? J'ai toujours prétendu, d'ailleurs, que l'Alberta n'assumait pas toutes ses responsabilités en vertu du programme de péréquation. Il serait maintenant possible, en appliquant le Programme énergétique national, d'augmenter les revenus du gouvernement fédéral et de résoudre ainsi les deux problèmes. Le système à deux volets a été conçu de façon à permettre à Ottawa d'économiser 1 milliard de dollars en laissant le deuxième volet aux provinces.

Si Ottawa tient absolument à économiser 1 milliard de dollars sur les paiements de péréquation, dans le cadre des arrangements fiscaux, il suffit de demander aux provinces de partager le revenu. Mais cela poserait un problème en ce sens que l'Alberta ne voudrait donner qu'un certain pourcentage de son revenu. Il y aurait donc possibilité de compromis. Il faudra déterminer si ces revenus proviendront du deuxième volet ou s'ils résulteront directement de l'application du Programme énergétique national.

**M. Blaikie:** Vous avez dit dans votre déclaration que le financement des programmes établis visait, à l'origine, à assurer que les provinces soient plus en mesure de limiter les coûts. D'autres ont prétendu... notamment le Juge Hall, dans le cadre de son réexamen des services de santé... que le financement des programmes établis visait, à l'origine, à permettre aux provinces de dépenser leurs fonds à meilleur escient qu'elles ne le font lorsque 50 p. 100 des coûts sont assurés par le gouvernement fédéral. D'accord?



## [Text]

I know that some members of the academic community who have been studying this have made the claim that the federal government has been overly surprised and perhaps a touch self-righteous about the actual outcome of the Established Programs Financing, that at the same time as they design a program in which provinces could cut costs, they now act as if this had never occurred to them in the original formulation of the plan. So there is a kind of—I am not asking you to get too political—I would say, self-righteousness. You can call it what you like. I was wondering if you would share that view or whether you would have any criticism to make of it.

**Mr. Courchène:** I think that is fairly close to the comment I made before. The example I always use is that if I am going to go into an expensive restaurant with some of my establishment friends—I do not know too many—and just before we order word comes down that we should share the bill, I am going to change the type of meal I am going to order. I am going to order a much more expensive meal, because I know that my friend is going to order an expensive meal and I do not want to pay for his. So if you change the incentives, people are going to act differently. It should not surprise Ottawa that if you change the incentives for these systems the provinces are going to act differently. That is exactly what the system was intended to do and that is what they have done, and now they are being told that they have acted “inappropriately”. Ottawa may not like what has happened, and I can except that as an argument, but the provinces did nothing wrong.

• 1035

**Mr. Blaikie:** One last question, Mr. Chairman. At the end you said something that I found to be quite welcome, coming from an economist, and that was when you expressed some knowledge of the limits of the judgments that economists can make as economists, you said that it was really a question of redistribution of wealth. What you are saying, if I understand you correctly, is that in the final analysis the judgment of the committee will have to be not an economic or a fiscal one, per se, but a moral and political judgment about just what kind of country we want and how our federal-provincial fiscal arrangements can reflect that particular view of the country.

**Mr. Courchène:** I think that is right. If Canada, as a nation, decides that it wants to go on a path that is more decentralized, economists can tell you which type of transfer system, including the fiscal arrangements, is going to make that work best. If the country, on the other hand, is going to become more centralized, you might want to design a different type of transfer system, which would have more conditions to it, to recognize the centralization. The tools of economics are very powerful. They can tell you a lot of things about efficiency, resource allocation, they may even be able to tell you about the costs of becoming more decentralized or becoming more centralized—but that I view as a political decision. Use economists where they can be used best, for their analysis, not for their decision on what the politics of the country ought to look like five years from now.

**Mr. Blaikie:** Unfortunately, we are doing our work within the context of the government's expenditure plan as it was

## [Translation]

Je sais que certains universitaires prétendent que le gouvernement fédéral a été pris au dépourvu et qu'il s'est un peu offusqué des résultats du financement des programmes établis; qu'il a élaboré un programme qui devait permettre aux provinces de limiter les coûts, mais que ce n'était absolument pas voulu. Il était monté, si vous voulez, sur ses grands chevaux. Je ne vous demande pas de faire des observations d'ordre politique, mais je voudrais savoir si vous partagez mon avis.

**M. Courchène:** Cela correspond plus ou moins à ce que j'ai dit auparavant. Si je vais au restaurant avec des gros bonnets... je n'en connais pas beaucoup... et si j'apprends à la dernière seconde qu'on va partager la facture, je ne mangerai pas la même chose. Je commande un repas plus cher, parce que je sais que mon ami va demander quelque chose de très cher et je ne veux pas payer sa part. Si vous modifiez les circonstances, les gens réagissent différemment. Si l'on modifie le régime de peréquation, Ottawa ne devrait pas s'étonner si les provinces agissent différemment. Le régime a été créé pour cela, et il ne faut pas aller dire aux provinces qu'elles n'ont pas agi «convenablement». Ottawa n'aime peut-être pas ce qui s'est produit, et je comprends son argument, mais les provinces n'ont rien fait de mal.

**M. Blaikie:** Une dernière question, monsieur le président. Vous avez dit quelque chose qu'il m'a fait plaisir d'entendre de la bouche d'un économiste. Vous avez dit qu'il s'agissait, en effet, d'une redistribution des richesses et que les économistes n'étaient pas toujours en mesure de se prononcer là-dessus. Vous dites, si je vous comprends bien, que la décision qui sera prise par le comité sur le genre de pays que nous voulons et les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces ne sera ni économique, ni fiscale, mais plutôt morale et politique.

**M. Courchène:** C'est exact. Si le Canada, en tant que pays, décide qu'il veut s'orienter sur la décentralisation, les économistes pourront dire quel système de transfert et quels arrangements fiscaux permettront de refléter cette décision. Si, par contre, le Canada s'oriente vers une plus grande décentralisation, il faudra élaborer un système de transfert qui sera encore plus complexe, pour reconnaître ce principe. Les instruments économiques sont très puissants. Ils permettent d'évaluer l'efficacité, de déterminer l'allocation des ressources et peut-être même de calculer le coût de la centralisation ou de la décentralisation; mais il s'agit, à mon avis, d'une décision d'ordre politique. On peut avoir recours à des économistes pour faire des analyses, mais il ne faut pas leur demander de décider ce que le pays devra être dans cinq ans.

**M. Blaikie:** Malheureusement, nous devons travailler dans le contexte du plan de dépenses du gouvernement, déposé en

## [Texte]

outlined in October 1980 in the budget. Given the terms of reference of the committee—with which not all of us are happy, but nevertheless we have these terms of reference—insofar as they say that we work within the context of the budget of October, is that a centralizing or a decentralizing budget? I will leave it at that.

**Mr. Courchène:** First of all, I do not think you need be that much restrained. I cannot tell you exactly what the implications of the budget are, and I do not think you can either, we do not have the national energy policy set forth yet. The national energy policy I view as being a very centralizing document and I have written an article on it in the Fraser Institute volume called *The National Energy Program* relating to the federal-provincial implications of the budget. One of the things I fear about the budget is that there is a unilateral move towards Alberta, and we no longer seem to have the ground rules for the federal system as clearly in our minds as we had previously. Federalism just does not work unless there are ground rules.

I can give you one example that relates to what I was talking about. Ottawa decided that it would pay more subsidies, or give more benefits or tax deductions, for Canadian-owned companies that were exploring in the Canada lands than to those that were exploring on the Alberta lands. That is fine, and I understand why Ottawa did it, because if a company finds oil on the Canada lands it becomes Ottawa's, or Ottawa gets the royalties from it, and vice versa for the Alberta lands—the provincial lands.

• 1040

But the problem here is that they are using the corporate income tax to discriminate for Canadian-owned corporations in terms of where they do their activity. The invitation Ottawa gave the national energy policy was for the provinces to go ahead and, if they want, to match these incentives. But that gets very close to telling the provinces that they have freedom with the provincial income tax, to redesign all sorts of incentives. It is sort of inconsistent with the tax collection agreement, even though Alberta has now opted out of the corporate income tax. So I am concerned that the implications of this centralizing force in the national energy policy will generate negative reactions from the provinces and help to fragment, if you wish, the internal common market.

I know you did not ask this question, but the answer is, I think, or the answer that I want to give you is that I think there was a centralizing move in the budget. But it appears to me that your committee could still take the liberty of sitting back, before you come to your decision of working within whatever frame or reference you have, to set forth some ideas about alternative scenarios for Canada, to try to build some political and economic philosophy into different scenarios. We do not have to follow each one of them but it is important that we do not pick one from column *a*, and one part from column *b*, because they will be inconsistent. You will have provided a major service if you could sit back, and before you get down to your constrained approach, just theorize a bit about different

## [Traduction]

octobre 1980 dans le budget. Étant donné l'ordre de renvoi du comité—qui ne nous satisfait pas, mais que nous devons respecter—nous devons nous limiter au budget déposé en octobre. Ce budget favorise-t-il la centralisation ou la décentralisation? Je vous pose la question.

**M. Courchène:** Tout d'abord, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de vous limiter dans le temps. J'ignore la signification du budget et je suis certain que vous l'ignorez vous aussi; le Programme énergétique national n'a pas encore été énoncé. Ce programme est très centralisateur et j'ai écrit un article dans une publication de l'Institut Fraser, intitulé "*The national Energy Program*", qui portait sur les répercussions fédérales-provinciales du budget. Je crains, entre autres, que le budget ne permette de prendre des mesures unilatérales envers l'Alberta et qu'on semble avoir perdu de vue les principes du régime fédéral. Le fédéralisme ne peut pas fonctionner sans principe fondateur.

Je peux vous donner un exemple de ce que je dis. Ottawa a décidé d'accorder plus de subventions et d'accorder plus de bénéfices et plus de déductions fiscales aux sociétés canadiennes qui faisaient de l'exploration sur les terres du Canada qu'à celles qui faisaient de l'exploration sur les terres de l'Alberta. C'est très bien et je comprends pourquoi Ottawa l'a fait, mais si une société trouve du pétrole sur les terres du Canada, le pétrole appartient à Ottawa et c'est Ottawa qui perçoit les redevances. La même chose s'applique aux terres de l'Alberta, qui appartiennent à la province.

Mais le problème est qu'ils se servent de l'impôt sur le revenu des sociétés pour avantager les sociétés appartenant à des Canadiens pour ce qui est du lieu de leurs activités. Dans la politique énergétique nationale, Ottawa a invité les provinces à poursuivre et, si elles le veulent, à offrir des encouragements comparables. Mais cela veut presque dire que les provinces sont libres d'utiliser l'impôt sur le revenu provincial pour offrir toutes sortes d'encouragements. Cela n'est pas tout à fait conforme à l'accord sur la perception des impôts, bien que l'Alberta ait maintenant laissé tomber l'impôt sur le revenu des sociétés. Je crains que cette force centralisatrice de la politique énergétique nationale ne donne lieu à des réactions négatives de la part des provinces et contribue à la fragmentation, si vous voulez, du marché commun intérieur.

Je sais que vous n'avez pas posé cette question, mais la réponse—ou plutôt la réponse que je veux vous donner—est qu'il y avait un élément centralisateur dans le budget. Il me semble que votre comité pourrait toujours prendre le temps, avant de s'attaquer à son mandat, de mettre au point quelques scénarios possibles pour le Canada, et d'essayer d'y incorporer des principes économiques et politiques. Il ne sera pas nécessaire de donner suite à chacun, mais il est important de ne pas choisir des éléments du scénario *a* et d'autres du scénario *b*, parce qu'ils seront incompatibles. Vous auriez rendu un grand service si vous pouviez prendre le temps, avant de suivre votre approche limitée, de théoriser un peu les différentes possibilités



[Text]

views of what Canada could be and how fiscal arrangements would operate under each of those views.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, if it is permissible, I have one last question.

**The Chairman:** Sure.

**Mr. Blaikie:** I would like you to elaborate a bit more. I am not sure that I have got totally the gist of your worry about the entrenchment of equalization in the constitution. Whether or not the concern is one with entrenchment per se, or whether it is the entrenchment of the particular wording, I am not just sure. Were you saying that the wording as it now stands would make your two-tier system, for instance, difficult? Are you doubtful about whether or not the courts would have some doubt about the two-tier system, or was it something else you were worried about? I did not understand that fully.

**Mr. Courchène:** First of all, my interpretation of what happened over the summer was that equalization turns out to be the glue that holds this country together. It was the one thing that everybody seemed to agree on. It is a remarkable aspect of our federalism that we can develop such a scheme without having it in the constitution. But, we may as well put it in the constitution.

My concern, since it is going to be with us forever, was that the wording might be so specific—and it really is not that specific—but it might be specific enough that some province could say, this particular formula that has been worked out in detail does not pay any attention to the average level of public services because it does not appear anywhere in the formula. We may end up with the courts setting the formula. That was my only concern.

I would expect that the Supreme Court would probably not go the full American route and sort of make law, but in case it does, the problem might arise. That is one of the reasons why this latter scheme, which does take account explicitly of expenditures in the formula, might be a useful approach to at least consider.

**Mr. Blaikie:** What I was thinking of there is that the original draft just said equalization. It was only later, after some persuasion that it said equalization payments to provinces. So that does contain within it a kind of particular view of what equalization is—it is payments to provinces. That is what I thought you were getting at because your system is payments from... Or, in one sense, the two-tier system involves interprovincial equalization, whereas what is in the constitution is payments to provinces implicitly from the federal government.

**An hon. Member:** No.

**Mr. Blaikie:** Well, that is what the people who drafted it, I am sure, meant or at least I understand them to have meant. I wonder whether that was a concern that you had.

**Mr. Courchène:** No, that particular aspect...

• 1045

**Mr. Blaikie:** That was to prevent the federal government from getting involved in direct payments to individuals, for

[Translation]

ouvertes au Canada et le fonctionnement des accords fiscaux dans le contexte de chacune de ces possibilités.

**M. Blaikie:** Monsieur le président, si vous me le permettez, j'ai une dernière question.

**Le président:** Bien entendu.

**M. Blaikie:** J'aimerais que vous expliquiez davantage. Je ne suis pas sûr d'avoir tout à fait compris pourquoi l'enchâssement de la péréquation dans la Constitution vous préoccupe. Je ne suis pas certain s'il s'agit de l'enchâssement en soi, ou s'il s'agit plutôt du libellé. Voulez-vous dire que le libellé actuel présente des difficultés pour ce qui est de votre système à deux volets, par exemple? Craignez-vous que les tribunaux n'aient des doutes au sujet du système à deux volets, ou vous préoccupez-vous d'autre chose? Je n'ai pas tout à fait compris.

**M. Courchène:** Tout d'abord, j'ai interprété les événements de l'été comme suit: la péréquation semble être le ciment qui unit notre pays. C'était la seule chose sur laquelle tout le monde semblait être d'accord. Notre fédéralisme a ceci de remarquable que nous pouvons implanter un tel système sans qu'il soit mentionné dans la Constitution. Mais autant l'incorporer dans la Constitution.

Comme il ne va jamais disparaître, je m'inquiète du fait que le libellé pourrait être si précis—et il ne l'est vraiment pas—mais il pourrait être assez précis pour qu'une province puisse dire que cette formule particulière qui a été élaborée en détail ne tient pas compte du niveau moyen de services publics parce qu'il n'apparaît nulle part dans la formule. Il se peut que ce soit les tribunaux qui, en fin de compte, établissent la formule. C'était ma seule préoccupation.

Je ne crois pas que la Cour suprême suivrait l'exemple américain en faisant la loi, si elle le faisait, il pourrait y avoir un problème. C'est une des raisons pour lesquelles il pourrait être utile d'examiner ce dernier système qui tient compte explicitement des dépenses.

**M. Blaikie:** Dans la version originale, il n'y avait que le mot péréquation. Ce n'est que plus tard, suite à certains arguments persuasifs, qu'elle a été modifiée pour dire des paiements de péréquation aux provinces. Donc elle contient un avis particulier sur ce qu'est la péréquation—c'est-à-dire des paiements aux provinces. Je croyais que c'était là où vous vouliez en venir parce que dans votre système, il s'agit de paiements de... Dans un sens, le système à deux volets est une sorte de péréquation interprovinciale, tandis que dans la Constitution, il s'agit implicitement de paiements aux provinces par le gouvernement fédéral.

**Une voix:** Non.

**M. Blaikie:** Eh bien, c'est ce que voulaient dire les rédacteurs, j'en suis certain, ou du moins c'est ce que j'avais compris. Je me demande si c'était une de vos préoccupations.

**M. Courchène:** Non, cet aspect particulier...

**M. Blaikie:** C'était pour empêcher que le gouvernement fédéral ne fasse des paiements directs à des particuliers, par

*[Texte]*

instance, and calling that equalization. I mean that was the concern, that was reason.

**Mr. Courchène:** Yes, I agree, that was the initial concern following along the lines that British Columbia has often argued: that equalization is fine but let us give it to people rather than to provinces. You correct that by saying equalization payments to provinces, but it is my impression that they have gone further than that and they have a phrase about what this equalization is, and that is the phrase that I was concerned about. The phrase actually says something about "comparable level of public service" so we are going to have a court interpretation of what is a comparable level of public service. It is likely going to be a "where numbers warrant" clause of the Supreme Court.

**The Chairman:** Before I recognize Mr. Blenkarn I just wanted to explain that Mr. Weatherhead has asked me to convey his regrets that he will not be with us today and tomorrow. It is because of a death in his wife's family. Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Thank you very much for coming anyway, Professor Courchène. Your works are known to us. We have had opportunities to take a look at some of them and try to understand them.

First of all, you gave us an interesting fourth scheme of redistribution or equalization. Has that been outlined in more detail anywhere?

**Mr. Courchène:** Yes, I think Milton Moore from the University of British Columbia has a paper circulating that deals with fiscal arrangements in general and outlines some aspects of the scheme I was talking about today. Now, I argued that the present scheme is becoming more and more arbitrary, but I think there is going to be an element of arbitrariness in any scheme. There are some difficulties arising in the expenditure approach, and I do not want to downplay them. However, it is another option that the committee might look at.

**Mr. Blenkarn:** In Bill C-24 we prevented Ontario from becoming equalized on the basis that its gross domestic product, I suppose, was . . .

**Mr. Courchène:** I think it was per capita income.

**Mr. Blenkarn:** Its per capita income was higher than the average of the provinces, therefore no province that had a higher per capita income could be equalized. Nonetheless we still are faced with a situation where Ontario has under the present scheme not the same taxing capacity as the average of provinces and is not able to embark on some of the schemes or even provide perhaps the service that it should provide. What is your comment on that? What do we do about Ontario? What do we do about the Ontario problem?

**Mr. Courchène:** Well you have to be careful here I think. Figures that I generated for 1979-80 showed Ontario with the lowest per capita revenues of all the provinces in Canada, even below the Maritime provinces. However, Ontario has a lower tax effort than some of the Maritime provinces. I mean its sales tax is not as high as Newfoundland's sales tax.

*[Traduction]*

exemple, en disant qu'il s'agit de péréquation. C'était là leur préoccupation, c'était la raison.

**M. Courchène:** Oui, je suis d'accord, c'était la préoccupation initiale conformément à l'argument utilisé souvent par la Colombie-Britannique. C'est bien d'avoir la péréquation mais qu'on offre à des particuliers plutôt qu'aux provinces. Vous avez revu cet argument en parlant de paiements de péréquation aux provinces, mais j'ai l'impression qu'ils sont allés plus loin que cela et qu'ils ont inséré une phrase qui définit cette péréquation et c'est cette phrase-là qui me préoccupe. La phrase parle d'un niveau comparable de services publics», donc nous allons avoir une interprétation des tribunaux sur ce qu'est un niveau comparable de services publics. Il s'agira vraisemblablement d'une clause du genre «où le nombre le justifie» utilisée par la Cour Suprême.

**Le président:** Avant de donner la parole à M. Blenkarn, je voulais vous dire que M. Weatherhead m'a demandé de vous exprimer ses regrets de ne pas pouvoir être parmi nous aujourd'hui et demain. Il y a eu un décès dans la famille de son épouse. Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** De toute manière, merci beaucoup d'être venu, monsieur Courchène. Vos œuvres nous sont connues. Nous avons eu la possibilité d'en examiner quelques-unes et d'essayer de les comprendre.

Tout d'abord, vous nous avez donné un quatrième plan de redistribution ou de péréquation très intéressant. A-t-il été expliqué plus en détails ailleurs?

**M. Courchène:** Oui, je crois que Milton Moore de l'Université de la Colombie-Britannique a publié un document sur les accords fiscaux en général, dans lequel il esquisse certains aspects du plan dont j'ai parlé aujourd'hui. J'ai soutenu que le plan actuel devient de plus en plus arbitraire, mais je crois qu'il y aura un élément d'arbitraire dans tout plan. La question des dépenses pose certaines difficultés, et je ne voudrais pas les minimiser. Cependant, c'est une autre option que pourrait étudier le Comité.

**M. Blenkarn:** Dans le projet de loi C-24, nous avons empêché que l'Ontario ne reçoive des paiements de péréquation parce que son produit intérieur brut, je présume, était . . .

**M. Courchène:** Je crois que c'était le revenu par habitant.

**M. Blenkarn:** Son revenu par habitant était plus élevé que la moyenne des provinces, donc aucune province ayant un revenu par habitant plus élevé ne pouvait bénéficier de la péréquation. Néanmoins, nous sommes toujours dans une situation où l'Ontario, dans le cadre du plan actuel, n'a pas la même capacité d'imposition que la moyenne des provinces et, de ce fait, ne peut pas lancer certains de ses programmes ni même fournir les services qu'elle devait fournir. Qu'avez-vous à dire à cet égard? Que faisons-nous en ce qui concerne l'Ontario? Que pouvons-nous faire pour régler le problème de l'Ontario?

**M. Courchène:** Je crois qu'ici, il importe d'être prudent. Des chiffres que j'ai élaborés pour 1979-1980 ont démontré que l'Ontario a les plus bas revenus par habitant de toutes les provinces au Canada, même en-dessous des provinces maritimes. Cependant, l'Ontario a un fardeau fiscal moins lourd que



[Text]

**Mr. Blenkarn:** No, but it has property taxes, for example, and you must include the local tax effort.

**Mr. Courchène:** Okay, if you include the local tax effort I think Ontario comes out a bit higher.

**Mr. Blenkarn:** Well surely when you are comparing a province that has no local tax effort then obviously the province has got to pick up what the municipalities would otherwise pick up.

**Mr. Courchène:** Okay, my point was going to be in part, the same one: I think Ontario is not as poor as the figures I generated suggested; however, it still is fiscally poor relative to Alberta—there is no question about that—and it is going to remain so. My point was that personal income per capita never enters into the equalization formula in any way and it is just arbitrary to exclude Ontario on that ground. I am not arguing for Ontario to get equalization; I am arguing that the scheme has to be changed in order that Ontario not qualify.

**Mr. Blenkarn:** You mentioned that some provinces may well be collecting over equalization. I think that has come out in the Ontario budget as a suggestion. Could you go into that a bit more at this point? Where do you see overequalization taking place?

• 1050

**Mr. Courchène:** There are two aspects of overequalization that concern me. One of them relates to my views on economic policy that I have argued in the past: that we are giving too many transfers over-all to some of these regions which is entrenching them, making them more dependent on government, and so you get provinces where the ratio of government expenditure to gross domestic product is over 100 per cent—Prince Edward Island for example, and it is very high in the rest of the Atlantic region. I think that inhibits long-run adjustment. That is one aspect.

The second aspect of overequalization relates to the following situation. We have an equalization program that supposedly equalizes revenues to the national average, but then we mount another program, say on unemployment insurance, and we put in a special regional aspect to it that provides more equalization, or more moneys for the Maritime provinces and for other provinces as well.

If we convert the Canada Assistance Plan into block funding, say, and we give special money to certain provinces, we are overequalizing at that point. Every program embodies a regional sock and at some point we are doing more long-term harm to the country because we are inhibiting some of the adjustments that, I think, really have to take place because Canada in the 1980s is going to have to move with the world in the 1980s. The world is going to be a place where there is going to be rapid change in prices, and the countries that are going to do well are the ones that are going to adjust quickly.

[Translation]

certaines provinces maritimes. Je veux dire que ses taxes à la vente ne sont pas aussi élevées que celles de Terre-Neuve.

**M. Blenkarn:** Non, mais l'Ontario perçoit des impôts fonciers, par exemple, et il faut les inclure dans le fardeau fiscal local.

**M. Courchène:** D'accord, si vous voulez inclure le fardeau fiscal local, je crois que le résultat est un peu plus élevé en Ontario.

**M. Blenkarn:** Mais si vous prenez une province qui n'a pas de fardeau fiscal local, il est évident qu'elle doit alors percevoir ce que normalement percevaient les municipalités.

**M. Courchène:** D'accord, j'allais dire, en partie, la même chose. Je crois que l'Ontario n'est pas aussi pauvre que ne le suggèrent les chiffres que j'ai établis; cependant, du point de vue fiscal, elle est toujours le parent pauvre de l'Alberta, il n'y a aucun doute à ce sujet, et elle va le rester. Je voulais dire que le revenu personnel par habitant n'est jamais inclus dans la formule de péréquation et il est tout simplement arbitraire d'exclure l'Ontario pour cette raison. Je ne dis pas que l'Ontario devrait bénéficier de la péréquation; je dis qu'il faut changer le plan pour que l'Ontario ne soit pas admissible.

**M. Blenkarn:** Vous avez dit que certaines provinces pourraient recevoir trop de péréquation. Je crois qu'on en a parlé dans le budget d'Ontario. Pourriez-vous nous donner plus de détails? Selon vous, où y a-t-il trop de péréquation?

**M. Courchène:** Deux choses me préoccupent à cet égard. L'une découle de mes idées sur la politique économique que j'ai défendues par le passé. Nous accordons trop de paiements de transfert dans l'ensemble à certaines de ces régions, ce qui les rend plus dépendantes du gouvernement. Il y a ainsi des provinces où le rapport entre les dépenses gouvernementales et le produit intérieur brut dépasse les 100 p. 100—l'Île-du-Prince-Édouard par exemple—et cette proportion est très élevée dans les autres provinces de l'Atlantique. C'est une chose.

La deuxième chose c'est que nous avons un programme de péréquation qui est censé égaliser les revenus à la moyenne nationale, mais nous avons également d'autres programmes, disons l'assurance-chômage, dans lesquels nous incluons un facteur régional qui s'ajoute à la péréquation et qui accorde plus d'argent aux provinces maritimes et à d'autres provinces.

Si nous convertissons le régime d'assistance publique du Canada en financement global, disons, et que nous octroyons des fonds spéciaux à certaines provinces, cela s'ajoute à la péréquation. Chaque programme renferme un aspect régional et cela nuit au pays à long terme, en empêchant certains rajustements nécessaires de se faire. Dans les années 80, le Canada devra suivre le même rythme que le monde des années 80. Dans le monde, il y aura un changement rapide des prix et les pays qui vont prospérer sont ceux qui vont s'y adapter rapidement.

## [Texte]

My view is that Canada is going to become a very different place than we have known it in the sense that we are going to have much higher rates of pay in some provinces than in others, and this gets back to the national standards concept. I think it is going to be impossible five years from now to even think of having a national wage for federal civil servants simply because things are going to grow at very different rates in different provinces. That is the nature of this world. Canada is too big; it is not homogeneous, and so in that area we are going to have a much more difficult time defining what equalization is. The tendency will be, I think, to overequalize, to build in a little regional or provincial extra with every program, and that, I think, defeats the purposes; you either have equalization in one package or you put it in all the programs, but you do not do both.

**Mr. Blenkarn:** What you are saying on federal wages, for example, is that it is almost impossible to hire someone at a federal wage level, say, in Alberta or Vancouver, and then you have a tendency to raise the federal wage level right across the country which has an implicit problem, we will say, in Fredericton or Halifax, or for that matter Toronto.

**Mr. Courchène:** Yes, but I guess what I am saying is that my guess is that situation is going to become more serious in the future.

**The Chairman:** Excuse me. On that point, we have regional rates of pay in the federal public service now . . .

**Mr. Courchène:** For some aspects, not for all of them.

**The Chairman:** . . . and what you are saying is that they are not regionalized enough. We do have regional rates of pay and we should not leave the impression that everybody working for the federal civil service in a position has the same salary across the country because that is not true.

**Mr. Courchène:** But there are some Crown corporations that pay the same wages across the country.

**The Chairman:** Yes. What you are saying though is that they are not regionalized enough, you are not saying there are no . . .

**Mr. Courchène:** I am saying that pressures, in the future, are going to be for greater regionalization.

**The Chairman:** Sorry, Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** That is okay. I wanted to bring that out, that was all.

With respect to hydro power, you made some comments with respect to Ontario and Quebec not, perhaps, charging enough for their hydro power, that Newfoundland is perhaps penalized in equalization because of its hydro potential. What suggestions do you think we should make with respect to that?

**Mr. Courchène:** One answer is that you just let Newfoundland and Quebec come to some new agreement about sharing hydro power, but I think we can probably put that on the back burner for awhile.

## [Traduction]

A mon avis, le Canada va devenir un pays très différent de celui que nous avons connu, en ce sens que nous allons avoir des salaires beaucoup plus élevés dans certaines provinces que dans d'autres, et cela nous ramène au concept des normes nationales. Je crois que, d'ici cinq ans, il sera impossible d'avoir un salaire national pour les fonctionnaires fédéraux, parce que les taux de croissance vont fluctuer énormément d'une province à l'autre. Ainsi en va-t-il dans notre monde. Le Canada est trop grand; il n'est pas homogène et, par conséquent, il va être beaucoup plus difficile pour nous de définir ce que c'est la péréquation. Je crois qu'on aura tendance à octroyer trop de péréquation, à inclure un petit supplément régional ou provincial dans tous les programmes, ce qui, à mon avis, à l'encontre du but recherché. Il faut avoir soit la péréquation globale, soit un rajustement dans tous les programmes, mais pas les deux.

**M. Blenkarn:** En ce qui concerne les salaires fédéraux, par exemple, vous dites qu'il est presque impossible d'embaucher quelqu'un au même salaire qu'à Ottawa en Alberta ou à Vancouver, par exemple, et ensuite qu'il y a une tendance à augmenter le niveau fédéral de salaire à travers le pays ce qui crée automatiquement un problème, disons, à Fredericton ou à Halifax ou, pourquoi pas, à Toronto.

**M. Courchène:** Oui, mais ce que je veux dire en fin de compte, c'est que la situation va devenir de plus en plus grave.

**Le président:** Excusez-moi. A cet égard, nous avons des taux régionaux dans la Fonction publique fédérale à l'heure actuelle . . .

**M. Courchène:** A certains points de vue, mais pas à tous les points de vue.

**Le président:** . . . et vous dites qu'il n'y a pas assez de régionalisation. Nous avons des taux régionaux et nous ne voulons pas faire croire que tous ceux qui travaillent dans la Fonction publique dans un poste donné obtiennent le même salaire à travers le pays; ce n'est pas vrai.

**M. Courchène:** Il y a cependant certaines sociétés de la Couronne qui payent les mêmes salaires à travers le pays.

**Le président:** Oui. Vous dites pourtant qu'il n'y a pas assez de régionalisation, vous dites qu'il n'y a pas de . . .

**M. Courchène:** Je dis qu'à l'avenir il y aura une pression vers une plus grande régionalisation.

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Il n'y a pas de quoi. Je ne voulais que faire ressortir deux points.

Pour ce qui est de l'énergie hydro-électrique, vous avez évoqué le fait que l'Ontario et le Québec ne demandent peut-être pas assez pour leur énergie hydro-électrique, et que Terre-Neuve est peut-être pénalisée dans la péréquation à cause de son potentiel hydro-électrique. A votre avis, quelles suggestions pourrions-nous faire à cet égard?

**M. Courchène:** Une possibilité est de permettre à Terre-Neuve et au Québec de conclure un nouvel accord sur le partage de l'énergie hydro-électrique, mais je crois que nous



[Text]

**The Chairman:** That is in the academic sense.

**Mr. Courchène:** That is the academic, right. Well, let me continue with the academic train of thought. You do not want to compensate provinces for bad errors, I suppose, but nonetheless I think there is a double whammy that hits Newfoundland—it does not get the money and it loses equalization. That seems a bit extreme but they brought it on themselves; so in accordance with my earlier proposition that provinces ought to bear the costs of their own decision, maybe we ought not to touch it. How is that?

• 1055

**Mr. Blenkarn:** All right, let us go to Quebec and Ontario where both provinces are exporting a fair amount of electricity. What is your position?

**Mr. Courchène:** They should pay tax on that; that should be treated like resource royalties for the equalization scheme.

**Mr. Blenkarn:** Well, is it not correct that water power resources are now treated either as water power resource equalization or under the business income category?

**Mr. Courchène:** Okay, but that is a very interesting concept. You see, if you took the Alberta revenues under the resource category and threw them into the business income category, that would change equalization payments an awful lot; it would make them much lower. The problem with resources, you see, is in the resource sector. Alberta has got this big pile of money and the rest of the provinces have a zero base, so the Quebec share of this energy resource becomes its population share of 26 or 27 per cent of every thing that goes into the equalization formula. If you throw those into the business income revenues, then Quebec has a base; it is no longer zero. It has some business income, because that is part of the corporate profits as well. So it makes a big difference under the representative formula as to where you classify these revenues. That is why I am not sure that the way to go is to keep declassifying—you know, we have 29; let us go to 50. If you start separating out areas, I found when I did some calculations that if you separated potash by itself it raises equalization payments simply because it is concentrated in a rich province.

So there is a danger in this current approach just in terms of how you classify these things. The total revenue is to be equalized in a way that is the same but equalization changes dramatically, and I would think that if you want to put the hydroelectricity rentals into business income, then let us put all the other royalties into business income too. You are going to find if you work that through, that you are going to end up with an equalization scheme that will not generate as much money as the current one. So that is part of the complication

[Translation]

pouvons probablement mettre cette idée en veilleuse pour l'instant.

**Le président:** Au sens théorique.

**M. Courchène:** C'est théorique, oui. Eh bien, permettez-moi de poursuivre cette idée théorique. On ne veut pas indemniser les provinces des erreurs graves qu'elles peuvent commettre je présume, mais je crois néanmoins que Terre-Neuve est doublement pénalisée—elle ne reçoit pas l'argent et elle perd la péréquation. Ça me semble extrême, mais ce sont les provinces elles-mêmes qui en ont décidé ainsi; puisque j'ai déjà proposé que les provinces portent le poids de leurs propres décisions, peut-être ne devrions-nous rien modifier. Qu'en pensez-vous?

**M. Blenkarn:** Bon, passons au Québec et à l'Ontario, deux provinces qui exportent pas mal d'électricité. Qu'en pensez-vous?

**M. Courchène:** Elles devraient payer des taxes là-dessus. Ce serait comme des redevances sur les ressources dans le cadre de la péréquation.

**M. Blenkarn:** Mais les ressources en hydro-électricité ne sont-elles pas déjà calculées comme ressources en hydro-électricité dans la péréquation ou encore comme revenus tirés des affaires?

**M. Courchène:** Oui, mais c'est un concept très intéressant. Si vous deviez prendre les revenus de l'Alberta dans la catégorie des ressources pour les mettre dans la catégorie des revenus tirés d'affaires, cela changerait énormément toute la péréquation; les paiements diminueraient énormément. Le problème avec les ressources, voyez-vous, se trouve dans le secteur des ressources. L'Alberta a d'énormes réserves d'argent et les autres provinces ont une base zéro ce qui veut dire que la part du Québec dans ces ressources énergétiques est calculé d'après son pourcentage de population, c'est-à-dire qu'elle obtient 26 ou 27 p. 100 de tout ce qui entre dans la formule de péréquation. Si vous y mettez les revenus d'affaires, le Québec a une base, cette base n'est plus zéro. Le Québec a des revenus d'affaires parce qu'il y a les profits des diverses compagnies. La façon dont on classe ces revenus fait une grosse différence dans la formule de représentation. Je ne suis donc pas sûr que la méthode à adopter soit celle de la déclassification... vous savez, nous en avons 29; allons jusqu'à 50. Quand je l'ai calculé, je me suis aperçu que si l'on sépare les divers domaines, mettre la potasse pas elle-même, par exemple, on augmente les paiements de péréquation tout simplement parce que cette potasse se trouve toute concentrée dans une province riche.

La méthode actuelle comporte certains dangers à cause de la façon dont ces choses sont classées. Le revenu total sera égalisé partout, mais les paiements de péréquation vont changer de façon dramatique et je crois que si vous incluez la location de l'hydro-électricité dans les revenus d'affaires, il faudrait inclure toutes les autres redevances dans la même catégorie. Si vous faites le calcul, vous allez vous retrouver avec une formule de péréquation qui ne donnera pas autant d'argent que la formule actuelle. C'est le genre de complications qui sont

[Texte]

that almost has to arise when you get into such a disaggregated formula, but it makes a tremendous difference.

There is another point I would like to make. It relates to when I was talking about rents. Suppose we go to world energy prices . . .

**Mr. Blenkarn:** Can I stop there for a moment and go back to this hydro matter?

**Mr. Courchène:** That is okay; this is a hydro matter.

**Mr. Blenkarn:** As you are aware, both Ontario and Quebec operate their hydroelectric power commissions as public utilities . . .

**Mr. Courchène:** That is right.

**Mr. Blenkarn:** . . . and effectively they sell their power at what they say is cost. Now, it is a question of what is "cost". But in a comparison of rates for hydro-electric power particularly, or electricity generated from say, coal plants, Ontario is selling its hydro generated in that way cheaper than, say, Consolidated Edison is selling its consumers electricity generated from coal plants.

**Mr. Courchène:** Exactly.

**Mr. Blenkarn:** Now, I do not know; it may be that Ontario plants are more efficient than Consolidated Edison; they may not be. The question really is: Should you be taking into account the value of electricity based on some outside world market price for electricity?

**Mr. Courchène:** Yes. That was the point I was going to get to. There are rents from the generation of electricity, just as there are rents from energy or from the energy sector. For a while Alberta was not capturing these rents very efficiently. They raised their royalties substantially and now they are a pretty efficient rent capturer. With regard to Ontario which, incidentally is where we started, suppose the current domestic price doubles for hydrocarbon energy but Ontario leaves its electricity price the same, then Ontario is implicitly getting a massive amount of money which it is turning over to the people by keeping its price low. And that money is an income Ontario could get if it so wanted, but which it has decided to spend in a different way. Unfortunately, these rents are capitalized all over the place but, nonetheless, I think that should go into the formula as well. And the same for Quebec, because the mere fact that you have a revenue that you do not want to collect means you still have the base, you just have a very low tax rate on it. And if Quebec wants to give the rents from hydro to its own people, it should not expect to receive equalization for that.

• 1100

**Mr. Blenkarn:** Now going to the National Energy Policy, which since October has dramatically increased the concept of Ottawa sharing in royalties by one form or another of direct taxation at the well-head or gas pipeline or whatever, that has dramatically changed the collection from oil and gas revenues. Should we not now perhaps be looking at equalizing, or in some fashion treating Ottawa as being obligated to recycle some of that wealth to the provinces directly? The argument before was that Ottawa did not collect this revenue but was

[Traduction]

presque inévitables avec une formule où tout est détaillé de la sorte, mais cela fait une énorme différence.

Autre chose encore concernant ce que je disais à propos des loyers. Disons que nous passions aux prix mondiaux de l'énergie . . .

**M. Blenkarn:** J'aimerais vous interrompre pour revenir à cette question de l'Hydro?

**M. Courchène:** Parfait; il s'agit bien de l'Hydro.

**M. Blenkarn:** Comme vous le savez, et l'Ontario et le Québec exploitent leur société d'énergie hydroélectrique comme service public . . .

**M. Courchène:** C'est exact.

**M. Blenkarn:** . . . et vendent l'électricité au prix coûtant, à ce qu'on dit. Il s'agit de définir ce qu'est le «prix coûtant». Enfin, si l'on compare les taux de l'hydroélectricité à l'électricité produite autrement, disons par des usines au charbon, on constate que l'Ontario vend son électricité moins cher que, par exemple, la Consolidated Edison ne vend la sienne qui est tirée du charbon.

**M. Courchène:** Exactement.

**M. Blenkarn:** Peut-être les installations ontariennes sont-elles plus efficaces que celles de la Consolidated Edison, peut-être pas. Mais la véritable question est la suivante: faudrait-il tenir compte de la valeur de l'électricité en se fondant sur un prix mondial extérieur?

**M. Courchène:** Oui. J'y arrivais. Il y a des loyers tirés de l'électricité tout comme il y a des loyers tirés de l'énergie ou du secteur énergétique. Pendant un certain temps, l'Alberta n'empochoit pas ses loyers de façon tellement efficace. Cette province a maintenant augmenté le taux de ses redevances et est devenue un capteur de loyers efficace. En ce qui concerne l'Ontario, notre point de départ, supposons que sur le marché intérieur le prix de l'énergie tirée des hydrocarbures double et que l'Ontario n'augmente pas le prix de son électricité; l'Ontario peut aussi tirer d'énormes sommes d'argent qu'elle remet aux contribuables en gardant ses bas prix. Cet argent, l'Ontario pourrait le percevoir si elle voulait, mais elle a décidé de dépenser ses fonds autrement. Malheureusement, ses loyers sont capitalisés partout, mais je crois qu'ils devraient aussi faire partie de la formule. Il en va de même pour le Québec, parce que le seul fait que vous ayez un revenu que vous ne voulez pas percevoir signifie tout de même que la base est là, le taux d'imposition est tout simplement très bas. Si le Québec veut donner ses loyers qu'il pourrait tirer de l'Hydro à ses propres citoyens, il ne devrait pas s'attendre qu'on lui verse une certaine péréquation en retour.

**M. Blenkarn:** Maintenant, pour passer à la politique énergétique nationale qui, depuis octobre, a augmenté de façon dramatique la part des redevances qui revient à Ottawa grâce à une forme ou à une autre de taxation directe à la tête du puits de pétrole ou de gaz ou quoi que ce soit du genre, enfin, c'est quelque chose qui a changé de fond en comble la perception de l'impôt sur les revenus tirés du pétrole et du gaz. Peut-être devrions-nous maintenant étudier la question de la péréquation ou une façon d'obliger Ottawa à recycler une



[Text]

asked to equalize on the basis of this revenue. Now that they are collecting, this revenue should they not equalize it?

**Mr. Courchène:** My answer to that question does not follow on fiscal arrangement lines. My answer is, I think, as follows. You should go to higher energy prices. Ottawa should get more money from the resource. Part of that money should go directly to consumers in the form of tax credits. I do not want to bring in the old budget. I am speaking just as an economist here; forget about the fact that I once ran unsuccessfully for the Tories.

**The Chairman:** That was before the budget.

**Mr. Courchène:** That was before the budget. That is right. Ottawa should give part of that money as tax credit to low-income individuals to help them over what is a really severe problem, namely, how to cope with the rising cost of living. Any excess, we can talk about that in terms of whether it should go to the provinces or not. But as we go to higher energy prices, I think we do have to worry about the people who simply cannot adjust. I think that is where a lot of Ottawa money ought to go, to low-income people to help them get over the hurdle of Canada becoming part of the 20th century world of nations by having a corporate energy crisis.

**Mr. Blenkarn:** Distribution to individuals is not really part of our mandate.

**Mr. Courchène:** That is why I said my answer was probably outside the confines of your mandate.

**Mr. Blenkarn:** Once we have Ottawa taking a very serious slice of energy-oriented revenue, the argument for second-tier equalization disappears, does it not?

**Mr. Courchène:** It diminishes, certainly. I do not know if it disappears. It depends how much Ottawa gets. Alberta might be willing to . . . There is a lot of visibility in the second tier for Alberta. It might be more willing to funnel funds that way rather than in terms of further transfers directed to Ottawa. I agree that the rationale diminishes, especially if Ottawa becomes confiscatory with respect to these royalties, but I am sure it will not go that far. You are right. The rationale for a two-tier system diminishes somewhat. I think economists will argue that the rationale is still there in part because there will be a tendency for people to move, perhaps excessively, to the resource-rich areas in order to get their share of the rent.

**Mr. Blenkarn:** Why do you say that there is anything wrong with that tendency? Is that not the normal pattern of Canada, for people to move from one part of the country to other parts of the country where business activity takes place and growth takes place and so on? Does that not in effect equalize things?

[Translation]

partie de ces richesses de façon à en faire profiter directement les provinces? L'argument, auparavant, voulait qu'Ottawa ne percevait pas ces revenus, mais que la péréquation devait être calculée en fonction des revenus. Maintenant qu'Ottawa percevait ces revenus, ne devrait-il pas y avoir de péréquation?

**M. Courchène:** Ma réponse à cette question ne suit pas la méthode des accords fiscaux. Ma réponse serait plutôt la suivante: Vous devriez augmenter les prix de l'énergie. Ottawa devrait percevoir plus d'argent de cette ressource. Une partie de ces fonds irait directement au consommateur sous forme de crédit d'impôt. Je ne veux pas remettre le vieux budget sur le tapis. Je parle strictement en ma qualité d'économiste; oubliez que j'ai déjà été un candidat progressiste conservateur défait.

**Le président:** C'était avant le budget.

**M. Courchène:** C'était avant le budget. C'est vrai. Ottawa devrait donner une partie de ces fonds, sous forme de crédits d'impôt, aux gagne-petits pour les aider à surmonter un problème vraiment sérieux, c'est-à-dire comment s'en tirer face au coût de la vie qui augmente sans cesse. Quant au montant excédentaire, nous pourrions débattre de la question de savoir s'il devrait aller aux provinces ou non. Enfin, au fur et à mesure que les prix de l'énergie augmenteront, il nous faudra nous occuper de ceux qui ne peuvent tout simplement pas faire l'ajustement. Je crois qu'une bonne partie de l'argent d'Ottawa devrait être destinée à ces gagne-petits afin de les aider à surmonter cette difficulté due à l'entrée du Canada dans le monde du vingtième siècle, ce qui entraînera une crise de l'énergie pour les compagnies.

**M. Blenkarn:** La redistribution au contribuable ne fait pas vraiment partie de notre mandat.

**M. Courchène:** C'est pour cela que j'ai dit que ma réponse déborderait probablement du cadre de votre mandat.

**M. Blenkarn:** Si Ottawa prend une bonne bouchée de tous les revenus tirés de l'énergie, cela fait disparaître les arguments en faveur d'une péréquation à deux volets, n'est-ce pas?

**M. Courchène:** Cela les affaiblit certainement. Je ne sais pas si ces arguments disparaîtront tout à fait. Tout dépend du montant perçu par Ottawa. L'Alberta serait peut-être prête à . . . L'Alberta est très visible dans le deuxième volet. Peut-être préférerait-elle cette méthode plutôt que d'avoir à transférer plus de fonds à Ottawa. Cela affaiblit les arguments, j'en conviens, surtout si Ottawa adopte des mesures qui ressemblent de plus en plus à de la confiscation eu égard à ces redevances, mais je suis sûr que cela n'ira pas jusque là. Les économistes prétendront probablement qu'il reste encore des arguments en faveur du système à deux volets en partie parce que certaines personnes auront tendance, et peut-être y en aura-t-il trop, à déménager vers ces régions riches en ressources pour essayer d'avoir leur part du gâteau.

**M. Blenkarn:** Pourquoi croyez-vous que cette tendance serait mauvaise? N'est-ce pas là la tendance normale au Canada, que les gens déménagent d'une partie à l'autre du pays au fur et à mesure et en fonction de la croissance économique et ainsi de suite? Cela n'égale-t-il pas les choses pour tous?

[Texte]

**Mr. Courchène:** Yes, I agree with that. I am all in favour of internal migration, of mobility of resources. What I was talking about is a theoretical nicety, that there might be overequalization, over-migration in the sense that in addition to all we are going to get we may get too much. That would generate some social overhead capital having to be made in Alberta, and when they realize they have gone too much they have to come back. But no, on your major issue I have always been in favour of arguing that we have to let the process of national adjustment in this country work, and work more than it has in the past.

• 1105

**Mr. Blenkarn:** Indeed, do not equalization and an effort to create an average, or national, standard of service in the poor areas work against people's moving to areas where they could obtain better gainful employment?

**Mr. Courchène:** Yes, it does. That issue is, again, one that is being hotly debated; the Economic Council of Canada will issue papers relating to that, it is called fiscal-induced migration. It is true that people no longer have to move out of the Maritimes, in the sense that they can get a level of public services for a reasonable level of taxation with the equalization program. If they did not have the equalization program, they would have to pay far more in terms of taxes and the incentive would be to move. So, yes, there is some of this . . .

**The Chairman:** It would not be an incentive, you would be forced to move, it is a little different—you would starve if you stayed.

**Mr. Courchène:** You would have a strong incentive.

**The Chairman:** It is not an incentive, you would starve if you stayed so you are forced to move. Do not use the word "incentive", because you seem to give the impression that people can choose that very easily. When you have no way to earn a living, you are forced to move.

I am sorry, Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** That is quite all right. I was just trying to bring that out.

**Mr. Courchène:** Yes, but "force" is a rather strong word, Mr. Chairman, it implies that there is something bad about this migration. At least I am in favour of a fair amount of migration in this country.

**The Chairman:** As long as it is voluntary. If you want to move, fine, but if you would rather stay home, I think you should have an opportunity to stay home.

**Mr. Courchène:** That is right, but you should not expect other people to pay you to stay home.

**The Chairman:** No.

**Mr. Courchène:** Other Canadians.

**The Chairman:** Right.

[Traduction]

**M. Courchène:** Oui, d'accord. Je suis en faveur des migrations internes, de la mobilité des ressources. Je parlais plutôt d'un détail au niveau de la théorie, qu'il pourrait y avoir trop de péréquation, trop de migration en ce sens que tous ceux qui pourraient venir s'additionner par la suite seraient de trop. L'Alberta serait obligée d'affecter plus de fonds au secteur social Alberta et quand les gens s'apercevraient qu'il y a trop de monde pour les ressources disponibles, certains reviendraient à leur point de départ. Enfin, non, quant à votre question principale, j'ai toujours prétendu qu'il faut laisser jouer les mécanismes économiques naturels pour atteindre l'équilibre dans notre pays et ce, peut-être un peu plus que par le passé.

**M. Blenkarn:** Cependant, la péréquation et les efforts visant à créer une norme moyenne nationale de service dans les régions pauvres, ne devraient-ils pas empêcher que les gens ne déménagent vers des régions où ils pourraient se trouver de meilleurs emplois?

**M. Courchène:** Évidemment, cela n'encourage pas ce genre de déménagement. Encore une fois, c'est une question qui fait l'objet de chauds débats; le Conseil économique du Canada doit publier un document à propos de cette question qu'on appelle la migration encouragée par les mesures fiscales. C'est vrai que les gens n'ont plus besoin de partir des Maritimes en ce sens qu'ils peuvent obtenir des services publics raisonnables contre des taxes raisonnables, grâce au programme de péréquation. Si ce n'était de ce programme, il leur faudrait payer beaucoup plus de taxes pour les services, ce qui les encouragerait à déménager ailleurs. Donc, jusqu'à un certain point . . .

**Le président:** Cela ne les encourage pas à déménager, mais sans cela, ils seraient obligés de le faire pour ne pas mourir de faim . . . ce n'est pas pareil.

**M. Courchène:** Ce serait un fort encouragement.

**Le président:** Ce n'est pas un encouragement, vous mourriez de faim si vous restiez sur place ce qui vous oblige à déménager. Ne dites pas qu'il s'agit là d'un «encouragement» car vous donnez l'impression que les gens peuvent faire ce choix très facilement. Quand vous ne pouvez gagner votre vie, vous êtes obligés de déménager ailleurs.

Je suis désolé, monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** C'est très bien, au contraire. C'est justement ce que j'essayais de faire ressortir.

**M. Courchène:** Oui, mais «obligés» est un mot plutôt fort, monsieur le président, cela donne l'impression que la migration est mauvaise. Je suis en faveur de ces migrations internes au pays.

**Le président:** A condition qu'on n'y soit pas obligés. Si vous voulez déménager, parfait, mais si vous voulez plutôt rester là où vous êtes, il me semble que vous devriez pouvoir le faire.

**M. Courchène:** Oui, mais ne vous attendez pas à ce que d'autres vous paient pour rester là où vous êtes.

**Le président:** Non.

**M. Courchène:** D'autres Canadiens.

**Le président:** Oui.



[Text]

**Mr. Courchène:** Okay. We agree on that, then.

**The Chairman:** There is nobody staying in the Maritimes who is being fully paid his salary by somebody from outside. I do not think so.

**Mr. Courchène:** No, but it is true that the maritime provinces have been net recipients of population recently, and . . .

**The Chairman:** Yes. But I will get back to that later. I did not mean to interrupt . . .

**Mr. Courchène:** Okay.

**Mr. Blenkarn:** Are you saying that the fact that the populations of New Brunswick and Nova Scotia are, perhaps, growing again is as a result, or possibly as a result, of equalization, EPF transfers, and so on, that make it easier for people to live in those areas and, since they are very attractive areas to live in, they will tend to move back to those areas but not necessarily move back to increase the productivity of those areas?

**Mr. Courchène:** I think there is some of that going on. I would link it more to the extended benefits under unemployment insurance, but I think there is some of that going on. There is a trade-off here that we have to make in terms of equity and efficiency. I have long accepted the proposition that equalization payments are a part of Canada, an integral part, but there is a danger of having the transfer system get too big. I cannot say more than that. Somewhere in there one draws the line. The chairman might draw it in a different place than I would . . .

**The Chairman:** I am not sure yet.

**Mr. Courchène:** . . . so be it.

**Mr. Blenkarn:** Premier Lougheed has been saying that he has effectively been equalizing his oil revenues enormously by being forced to have the price of oil and gas significantly lower than the world price, therefore, the rest of Canada is getting benefits of \$30 billion and \$40 billion as a result of low energy prices. What would your comment on that be?

**Mr. Courchène:** That is true. It is true in the sense that . . .

**Mr. Blenkarn:** He effectively, then, has been paying what he says is more than fair equalization by . . .

**Mr. Courchène:** I do not know . . .

**Mr. Blenkarn:** . . . a low oil price.

**Mr. Courchène:** . . . when I gave you the examples before, which said that for every \$4 per barrel increase Alberta would get \$310 million, I think it was, in extra royalties, for every \$1 that oil does not increase it loses \$310 million.

**Mr. Blenkarn:** Yes, and he says that that \$310 million . . .

**Mr. Courchène:** Alberta's argument is saying . . .

**Mr. Blenkarn:** . . . is going to the rest of the country and the people of Alberta are paying that.

**Mr. Courchène:** That is right, but it looks as though there is another government that is trying to get credit for those low

[Translation]

**M. Courchène:** Parfait. Nous sommes au moins d'accord là-dessus.

**Le président:** Aucun de ceux qui restent dans les Maritimes ne se fait payer son plein salaire par quelqu'un de l'extérieur. Du moins, je ne le crois pas.

**M. Courchène:** Non, mais il est vrai que les provinces maritimes, récemment, ont accusé une augmentation nette de leur population et . . .

**Le président:** Oui, enfin, j'y reviendrai plus tard. Je ne voulais pas interrompre . . .

**M. Courchène:** Parfait.

**M. Blenkarn:** Prétendez-vous que la croissance actuelle de la population au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse serait due à la péréquation, au transfert de fonds, etc. grâce auxquels il est plus facile pour ces gens de vivre dans ces régions et, puisque ce sont de belles régions où il fait bon vivre, que les gens auraient tendance à y retourner, mais qu'ils n'y retournent pas nécessairement pour augmenter la productivité de ces régions?

**M. Courchène:** Je crois que c'est vrai en partie. D'après moi, ce serait en partie à cause des meilleurs avantages qu'offre maintenant l'assurance-chômage, mais je crois que c'est en partie vrai. Nous devons en venir à un certain équilibre entre l'équité et l'efficacité. J'accepte depuis longtemps le principe des paiements de péréquation et considère qu'ils font partie intégrante du Canada, mais il serait dangereux de permettre au système de transferts de devenir trop important. Je ne puis en dire plus. Il faut bien s'arrêter quelque part. Le président ne s'arrêterait peut-être pas aux mêmes endroits que moi . . .

**Le président:** Je n'en suis pas encore sûr.

**M. Courchène:** . . . mais qu'il en soit ainsi.

**M. Blenkarn:** Le premier ministre Lougheed prétend qu'il s'est vu imposer une formule de péréquation en matière de revenus tirés du pétrole parce qu'on l'a obligé à vendre son pétrole et son gaz à des prix de loin inférieurs au prix mondial, ce qui permet au reste du Canada de réaliser des économies de \$30 à \$40 milliards. Qu'est-ce que vous en pensez?

**M. Courchène:** C'est vrai. C'est vrai en ce sens que . . .

**M. Blenkarn:** Donc, en réalité il verse, comme il le dit lui-même, beaucoup plus que sa juste part à cause . . .

**M. Courchène:** Je ne sais pas . . .

**M. Blenkarn:** . . . du bas prix qu'il reçoit pour son pétrole.

**M. Courchène:** . . . je vous ai donné un exemple tout à l'heure dans lequel, pour chaque augmentation d'un dollar du prix du baril de pétrole, l'Alberta retirait \$310 millions, me semble-t-il, en redevances et pour chaque dollar d'augmentation qui n'a pas lieu, l'Alberta perd \$310 millions.

**M. Blenkarn:** Oui, et il dit que les \$310 millions . . .

**M. Courchène:** L'argument de l'Alberta . . .

**M. Blenkarn:** . . . s'en vont au reste du pays et que c'est le citoyen de l'Alberta qui en fait les frais.

**M. Courchène:** C'est vrai, il semble qu'il y ait un gouvernement à un autre palier qui prétende retirer tout le crédit pour

[Texte]

prices as well, so, somewhere between them, they have to share the benefits of this.

**Mr. Blenkarn:** In other words, are you suggesting that they have some sort of mutual agreement with respect to who is being the good guy in the country?

**Mr. Courchène:** Given that the price is fixed, and Alberta does not have much control over that, I think yes, they are vying for who is making the contribution. My own view is that there is a lot of room for compromise where they can both be better off at the expense of the consumer.

• 1110

**Mr. Blenkarn:** To what level do you think we should allow oil prices to rise in this country?

**Mr. Courchène:** Well, it does no good to say they should rise to world prices because we will never get there. So they should rise as high as they possibly can without reaching, at least, the 75 per cent figure that they are tossing about.

**Mr. Blenkarn:** A 75 per cent figure would bring in very ample revenues for both Alberta and the Government of Canada.

**The Chairman:** Why not let the market set the price, Mr. Courchène?

**Mr. Courchène:** That would be my preference but I was . . .

**The Chairman:** I would think so. Market economy in health care. We should have the market economy in oil, too.

Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** With those kinds of revenues, have you done any calculation as to a fair breakup of revenue that would allow the federal government to have revenues toward its deficit and perhaps look after . . .

**Mr. Courchène:** There are two answers. A fair breakup: by definition, you are talking about an income distribution problem and I think your ideas are as valid as an economist's ideas. I believe that question should be directed towards people like Tony Scott and John Helliwell, who have done simulations on the implications of the national energy policy and other . . . Revenues are staggering, they are in the hundreds of billions of dollars—the present value.

**Mr. Blenkarn:** Generally speaking, would you agree with the proposition that the government that raises the taxes should spend the money or that the tax system should be in relation to the powers of government?

**Mr. Courchène:** I do not think I believe this proposition that the government that raises the money should spend it, because that would automatically lead to a lot of centralization in this country. What I would argue is that the jurisdiction that has responsibility for spending the money should also have the responsibility for collecting it. For instance, at the municipal level in Ontario the decision about teachers' salaries is made by a group which does not raise the money, and I do not like that. They are essentially spending the equivalent of 50-cent

[Traduction]

ces bas prix et il semble donc que deux gouvernements devront se partager tous ces avantages entre eux.

**M. Blenkarn:** En d'autres termes, vous voudriez qu'ils décident entre eux qui doit être le héros de toute l'histoire pour le reste du pays?

**M. Courchène:** Puisque le prix est fixe et que l'Alberta n'a pas vraiment son mot à dire à ce niveau, je crois que si; ils essaient de savoir qui fait cette contribution. D'après moi, ils peuvent faire bien des compromis et s'en trouver beaucoup mieux tous les deux, aux dépens du consommateur.

**M. Blenkarn:** Jusqu'à quel niveau devrait-on laisser augmenter les prix du pétrole au pays?

**M. Courchène:** Pas la peine de dire qu'il faudrait les laisser atteindre le prix mondial, car on ne s'y rendra jamais. Enfin, le prix devrait en être aussi élevé que possible sans atteindre, au moins, ce chiffre de 75 p. 100 dont il est question.

**M. Blenkarn:** Ce chiffre de 75 p. 100 permettrait à l'Alberta et au gouvernement canadien d'en tirer d'amples revenus.

**Le président:** Pourquoi ne pas laisser le marché décider du prix, monsieur Courchène?

**M. Courchène:** C'est ce que je préfère, mais . . .

**Le président:** Il me semble. C'est l'offre et la demande qui fixent le prix des soins de santé. Ce devrait aussi être l'offre et la demande qui fixent le prix du pétrole.

Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Avec ce genre de revenus, avez-vous fait des calculs pour savoir quel serait le juste partage des revenus qui permettrait au gouvernement fédéral d'avoir suffisamment de revenus pour combler son déficit et pour peut-être s'occuper . . .

**M. Courchène:** Il y a deux réponses. Un juste partage: par définition, vous voulez parler d'un problème de distribution du revenu et je crois que vos idées sont tout aussi bonnes que les idées de tout économiste. Je crois que cette question devrait être posée à des gens comme Tony Scott et John Helliwell qui ont fait des modèles simulés concernant les implications du Programme énergétique national et d'autres . . . quant aux revenus, ils sont éblouissants, de l'ordre de centaines de milliards de dollars . . . valeur actuelle.

**M. Blenkarn:** En gros, croyez-vous que le gouvernement qui impose la taxe devrait dépenser les fonds ou qu'il devrait y avoir une certaine relation entre le système fiscal et les pouvoirs du gouvernement?

**M. Courchène:** Je ne crois pas nécessairement que le gouvernement qui perçoit les taxes devrait dépenser les fonds puisque cela mènerait automatiquement à énormément de centralisation dans notre pays. D'après moi, le gouvernement responsable de la dépense devrait aussi être responsable de la perception. Par exemple, au niveau municipal en Ontario, ceux qui décident quels seront les salaires des professeurs ne sont pas ceux qui perçoivent les fonds pour les payer et je n'aime pas cette situation. Essentiellement, ils dépensent l'équivalent de



[Text]

dollars, and we are never going to get efficient decision-making—my definition of efficient decision-making, Mr. Chairman—if you have this nonsynchronous spending and revenue-raising activities. So, I would agree with your statement provided you twisted it around, in the sense that the government that spends the money should be responsible for raising it.

**Mr. Blenkarn:** If we said the government that spends it should be responsible for raising it, then we would have to have some significant change in federal-provincial powers.

**Mr. Courchène:** Or else have unconditional grants to give them block sums. That is where the 50-cent dollars come in as contributing to the inefficiencies, because you tend to overspend if everything else is going to cost you a dollar. But for 50 cents you can get a dollar's worth of public goods, and for visibility purposes at least, it is going to distort your preferences and you are going to try to spend in that area. But if it is block funding where a dollar is a dollar no matter how you spend it, then your priorities are going to be maintained.

**Mr. Blenkarn:** I have one more question with respect to CAP, Mr. Chairman. Under the Canada Assistance Plan, according to the figures we have seen, Quebec is spending \$138 per capita, whereas Ontario is spending \$62 per capita, and it varies all over the map across the country. What would your recommendation to us be with respect to the Canada Assistance Plan?

**Mr. Courchène:** Here is where I ran into problems again, because if we were going to have a centralized system, for example, then under a centralized system we would want to co-ordinate unemployment insurance; we would want to co-ordinate CAP; we would want to co-ordinate minimum wages and make them into a package that had some interesting incentives. If you are going to go for the decentralization route, where the provinces are going to have more power, then, simply to prevent them from being able to export their costs to other provinces, I would be in favour of block funding CAP and give it as an unconditional grant, and then Quebec is going to have to really think twice about taking decisions, whether it is going to increase its unemployment rate, simply because that pool of money is now fixed. So I do not think I can answer that question until I know the framework of whether we are going to be more decentralized or more centralized.

• 1115

**Mr. Blenkarn:** Your recommendation is we should be more decentralized?

**Mr. Courchène:** I think that is my personal recommendation, but once again we are talking about politics here, and I think that . . .

**The Chairman:** Nothing wrong with that around here.

**Mr. Courchène:** No, but I think that is a decision that Canadians have to make and I think my opinion is as good as

[Translation]

dollars qui vaudraient 50 cents et nous n'aurons jamais de prises de décisions efficaces . . . et il s'agit de ma définition de ce concept, monsieur le président . . . si vous avez des activités de perception et de dépense qui ne sont pas synchrones. Je serais donc d'accord avec vous si vous renversiez l'expression de votre concept en ce sens que le gouvernement qui dépense les fonds devrait avoir la responsabilité de percevoir les taxes y afférentes.

**M. Blenkarn:** Si nous disions que le gouvernement qui dépense les fonds devrait être responsable de la perception des taxes, il nous faudrait prévoir des changements importants dans tout le domaine des pouvoirs fédéraux-provinciaux.

**M. Courchène:** Ou donner des subventions sans conditions, des montants forfaitaires. C'est là où le dollar à 50c. contribue à toutes les inefficiences parce qu'on tend à dépenser trop si tout le reste va coûter un dollar. Mais si pour 50c. vous pouvez obtenir un dollar de bien ou de service pour le public, tout au moins à cause de la publicité il y aura distorsion des préférences et vous allez préférer dépenser vos fonds là où c'est le plus visible. Cependant, s'il s'agit de financement global où le dollar vaut un dollar quelle que soit la raison pour laquelle il est versé, vos priorités se maintiendront.

**M. Blenkarn:** Une autre question portant sur la RAPC, monsieur le président. En vertu du régime d'assistance publique du Canada et d'après les chiffres que nous avons vus, le Québec dépense \$138 par habitant tandis que l'Ontario ne dépense que \$62 par habitant et ce chiffre varie d'un endroit à l'autre au pays. Quelle recommandation nous feriez-vous à propos de ce régime d'assistance publique du Canada?

**M. Courchène:** Encore là, j'y vois un problème car si nous voulons nous doter d'un système centralisé, par exemple, en vertu d'un pareil système il nous faudrait coordonner l'assurance chômage; il nous faudrait coordonner le régime d'assistance publique du Canada et coordonner le salaire minimum afin d'en faire un tout qui offrirait certains avantages intéressants. Si vous choisissiez la décentralisation, où les provinces devront avoir plus de pouvoirs, alors tout simplement pour les empêcher d'exporter leurs frais aux autres provinces, je serais en faveur d'un RAPC à financement global sous forme de subvention accordée sans condition; le Québec, alors, devra vraiment y penser à deux fois avant de prendre ses décisions, avant de décider s'il faut augmenter son taux de chômage tout simplement parce que le montant d'argent disponible serait alors fixe. Il m'est donc impossible de répondre à cette question avant de savoir si le cadre à l'intérieur duquel tout fonctionnerait serait plus décentralisé ou plus centralisé.

**M. Blenkarn:** Vous recommandez un système plus décentralisé?

**M. Courchène:** Personnellement, c'est ce que je recommande, mais encore une fois, il s'agit d'une question de politique et je crois que . . .

**Le président:** Il n'y a pas de honte à cela ici.

**M. Courchène:** Non, mais je crois que c'est une décision que les Canadiens doivent prendre et je crois que mon opinion vaut

[Texte]

or maybe a little bit better than the average guy's on the street, but I would not push it too far.

**Mr. Blenkarn:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Courchène, you talked about national standards. Are you for or against national standards, from the point of view of an economist? Do you think national standards are a reasonable thing to try to achieve? I did not get it clear whether or not you thought it was totally impossible to achieve. Do you think an objective of government in Canada should be to try to get national standards?

**Mr. Courchène:** Only if you are talking about minimums. I really do not think we should try to standardize everything. It leads to too much centralization, too much inefficiency.

**The Chairman:** But you would agree with the idea of minimum national standards?

**Mr. Courchène:** Yes, I think we have to ensure that there is portability, for example. It is a crucial aspect of pension plans. We have to have national standards such that Canadians are free to move, Canadians are free to take jobs, and capital is free to move. I do not think national standards are necessary in the housing sector; where we have to have a building code that may be applicable for one region but not for others, these sorts of things can generate inefficiencies. Likewise I argue that some of the standards that were required under the previous EPF format were too constraining. They did not allow the producers of these goods sufficient flexibility to tailor them to their own needs.

**The Chairman:** You seemed to indicate in earlier answers and in your presentation earlier that you thought that too much centralization could be dangerous in this country and that it is important to recognize the autonomy of the provinces. Is it your view, generally speaking, that you think there has been too much centralization in the country and that we should be overly concerned about that? Is that a loyal interpretation of your views?

**Mr. Courchène:** I guess my sympathy would be on the side of decentralization, but I think my point was slightly different in the sense that I argued that when people talk about national standards and about tax harmonization, often what they have in mind is centralization. However, you can have a harmony, for example, in tax collection agreements, by everybody agreeing to the same general definitions for income taxes, and still have different tax rates. I am not in favour of equalizing tax rates, for example.

**The Chairman:** But I am referring to decentralization in the sense of decentralization of power, in this case fiscal power, which goes to political power. Do you think we should have more decentralization of political power in the country? Do you think we have too much centralization?

When you were talking about national standards earlier you were talking about the kind of attempts we have had in Canada to develop what I call minimum national standards in the social field, then you went on to talk about the dangers of

[Traduction]

la même chose ou peut-être un peu plus que celle du citoyen moyen, mais je n'insiste pas trop là-dessus.

**M. Blenkarn:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Courchène, vous nous avez perlé de normes nationales. Êtes-vous pour ou contre les normes nationales en votre qualité d'économiste? Croyez-vous qu'il soit raisonnable d'essayer d'établir des normes nationales? Je ne sais toujours pas si vous croyez qu'il est possible ou tout à fait impossible d'atteindre ce but. Croyez-vous que l'objectif du gouvernement canadien devrait être d'essayer d'atteindre des normes nationales?

**M. Courchène:** Seulement si vous parliez d'un minimum. Je ne crois pas que nous devrions vraiment essayer de tout normaliser. Cela mène à trop de centralisation, trop d'inefficacité.

**Le président:** Mais vous seriez d'accord pour cette idée de normes minimales nationales?

**M. Courchène:** Oui, il nous faut, par exemple, assurer une certaine mobilité. C'est une question cruciale pour les plans de pensions. Il nous faut des normes nationales telles que les Canadiens soient libres de voyager, de se trouver un emploi et nous assurer que le capital est mobile aussi. Je ne crois pas qu'il nous faille la mobilité dans le domaine du logement; il nous faut des codes du bâtiment différents d'un endroit à l'autre et la normalisation dans ce secteur peut entraîner l'inefficacité. Je prétends aussi que certaines normes exigées en vertu du FPE précédent étaient trop restrictives. Elles ne laissaient pas aux producteurs de ces biens suffisamment de souplesse pour pouvoir les modifier selon leurs propres besoins.

**Le président:** Vous sembliez dire tout à l'heure que trop de centralisation pourrait être dangereux pour notre pays et qu'il est important de reconnaître l'autonomie des provinces. A votre avis, et de façon très générale, croyez-vous qu'il y a eu trop de centralisation et que nous devrions nous en préoccuper? C'est bien là ce que vous dites?

**M. Courchène:** Je pense que je pencherais du côté de la décentralisation, mais je crois que je disais les choses un peu différemment, en ce sens que j'ai dit que lorsque les gens parlent de normes nationales et d'harmonisation fiscale, ils pensent souvent, en vérité, à la centralisation. Cependant, vous pouvez avoir harmonisation au niveau des accords de perception d'impôts si tous s'entendent sur la définition des impôts sur le revenu et vous pouvez, quand même, avoir des taux différents. Je ne suis pas en faveur de la normalisation des taux d'impôts, par exemple.

**Le président:** Mais je parle de décentralisation dans le sens de la décentralisation des pouvoirs, dans ce cas-ci, du pouvoir fiscal, qui est confié aux instances politiques. Croyez-vous que le pouvoir politique devrait être plus décentralisé? Croyez-vous qu'il y a trop de centralisation à ce niveau?

Lorsque vous parliez de normes nationales plus tôt, vous nous avez touché un mot des efforts qui ont été faits au Canada pour mettre sur pied ce que j'appelle des normes nationales minimales dans le domaine social, et vous nous avez



[Text]

overcentralization. So what I am asking is, do you think at this point in Canada's history we have too much centralization of political power—should the provinces have more autonomy?

**Mr. Courchène:** I do not think it is that clear. For monetary policy, for example, it is entirely centralized, and that is appropriate. We have sort of a patchwork system. My concern is, I guess, that we could make either system work. The difficulty that I see with the present system is that the provinces have a fair amount of power but they are not willing to accept the responsibility that goes with it. If this country becomes more decentralized—I will just use that term without defining it, because I have been doing that all morning—and Quebec, for example, takes a decision that generates more unemployment in Quebec, at some point that province has to recognize that its responsibility lies with that unemployment and not Ottawa's.

• 1120

The problem that I see with the current system is that we have decentralization in some places, centralization in other places, but everybody is working on the interaction and we are having probably the worst of all worlds. Some areas ought to be decentralized, but if that is the case and if some areas are decentralized, the responsibility must also go to the provinces. If we are not willing to accept that . . . You see, that has never been pushed; that has never been put to them as a package. I am not sure the provinces will want more responsibility; some will, but an awful lot will not.

I think, Mr. Chairman, I am just going to have to back off answering the question simply because the decentralism debate is a spectrum that is just too broad to have one blanket answer.

**The Chairman:** Yes, but would you agree with me that that is at the heart of this question?

**Mr. Courchène:** Yes.

**The Chairman:** That what we are concerned with is really political power in the country. You looked this morning at past EPF agreements, but I think we have to look at the whole question of the fiscal arrangements according to the state of the situation as it is now, politically and from a fiscal point of view. The choice we have to decide in making recommendations to the government is to rethink at this time in Canada's history whether there is too much or not enough centralization; or whether there is too much or not enough decentralization. We have to make a judgment on that. Would you agree with us?

**Mr. Courchène:** Yes. In part you are in the process of constitution-making.

**The Chairman:** Okay. I wanted to say before I started my questioning that your testimony is very valuable to us. Although it is difficult to look at fiscal arrangements in the theoretical sense, I think we have to do it in the course of this study, but you recognize, as I do and as we all do here, I suppose, that in the end there will be no application of theory

[Translation]

ensuite parlé des dangers d'une centralisation trop poussée. J'aimerais donc savoir si, à cette époque précise de l'histoire du Canada, le pouvoir politique était trop centralisé et si les provinces devaient avoir plus d'autonomie?

**M. Courchène:** Je ne crois pas que les choses soient si claires que cela. En matière de politique monétaire, par exemple, tout est centralisé et c'est très bien ainsi. Nous avons un système plutôt disparate. Évidemment, il s'agit de savoir si nous pourrions faire fonctionner l'un ou l'autre des systèmes. Le problème avec le système actuel c'est que les provinces ont un certain pouvoir mais elles ne sont pas prêtes à accepter les responsabilités dont ce pouvoir est assorti. Si le pays devenait plus décentralisé, et je vais me servir de ce terme sans le définir puisque je m'en suis servi toute la matinée, et si le Québec, par exemple, prenait une décision qui créerait plus de chômage au Québec, un bon jour il faudrait bien que cette province sache que la responsabilité de ce chômage est la sienne et non pas celle d'Ottawa.

Le problème que présente le système actuel c'est qu'il y a décentralisation à certains endroits et centralisation ailleurs, mais tous travaillent sur l'interaction et le résultat c'est que nous devons endurer les pires aspects de tous ces systèmes. Certains domaines devraient être décentralisés, mais si c'est le cas et si certains domaines sont décentralisés, la responsabilité doit aussi en revenir aux provinces. Si nous ne sommes pas prêts à accepter cela . . . Voyez-vous, cette idée n'a jamais été moussée; cette proposition n'a jamais été offerte globalement aux provinces. Je ne suis pas sûr que les provinces voudraient plus de responsabilités; certaines oui, mais la plupart, non.

Monsieur le président, je crois que je devrais m'abstenir de répondre à cette question tout simplement parce que le débat sur la décentralisation est un sujet beaucoup trop vaste pour qu'on puisse y répondre globalement.

**Le président:** Oui, mais diriez-vous, avec moi, que c'est bien là le cœur du problème?

**M. Courchène:** Oui.

**Le président:** Vous convenez que la véritable question est celle du pouvoir politique. Ce matin, vous avez abordé la question des accords FPE antérieurs, mais je crois qu'il nous faut aussi étudier toute cette question des accords fiscaux en nous fondant sur la situation telle qu'elle existe maintenant politiquement et du point de vue fiscal. Le choix que nous avons à faire en présentant des recommandations au gouvernement, c'est de repenser, à ce moment dans l'histoire du Canada, s'il y a trop de centralisation ou s'il n'y en a pas assez; ou encore, s'il y a trop de décentralisation ou s'il n'y en a pas assez. C'est à nous d'en juger. Vous êtes bien d'accord?

**M. Courchène:** Oui. En partie, vous êtes engagé dans la rédaction d'une constitution.

**Le président:** Ca va. Avant de poser mes questions, je voulais tout de même vous dire que votre témoignage nous est très utile. Même s'il est difficile d'étudier les accords fiscaux à partir de la théorie, je crois qu'il nous faudra essayer de le faire dans le cours de nos travaux, mais vous savez tout aussi bien que nous tous ici, j'imagine, qu'au bout du compte il ne

## [Texte]

that will count; it will be a political settlement; it will be political negotiation. I suppose it can be difficult at some time to make a judgment on what is negotiated politically and expect that it is going to be necessarily coherent in the academic sense or the theoretical sense.

You referred, for example, to the fact that in Newfoundland, for the purposes of establishing the revenue on the formula side of equalization, it is the output of their hydro power which counts. You realize, of course, that the whole system on which you based the formula for revenue purposes is based on capacity; that is why the tax base is taken. Now, in this case, you point to the fact that Newfoundland may be getting hit twice, but you have to reconcile that with the fact that in the case of the sales tax in Alberta, for example—and other taxes in Alberta, they are probably the lowest; there is no sales tax at all in Alberta—the formula calculates the capacity of the sales tax to generate some revenue for the purposes of equalization. You could not take the revenue in the case of hydro in Newfoundland, instead of the base, which is the capacity to produce the hydro, and not do the same thing for Alberta where, in the case of sales tax, you would have zero.

**Mr. Courchène:** Well, it is not that simple, Mr. Chairman, is it? Take a look at the sale of Crown leases that went into the equalization formula until Bill C-24 took over. That was not the number of acres of land; that was the sale price they got, so they were using revenue as the base there. Your point is perfectly well taken for sales taxes. There is a base, regardless of whether you use it or not.

• 1125

**The Chairman:** But how else could you determine the value of a Crown lease at this time, other than the price that it sells for, before you know how much gas or oil is going to be in it?

**Mr. Courchène:** I recognize that, nonetheless they were using revenue rather than the number of hectares of land that were involved in it.

**The Chairman:** Do you understand the point I am making?

**Mr. Courchène:** I understand the point you are making.

**The Chairman:** I think it is unfair, if you will permit me to say so, to pinpoint this case when Newfoundland is losing. If you take the way the formula works across the country, it is really more to Newfoundland's advantage because if you did not take the base, if you did not take the capacity of the output, or the production, the have-not provinces would lose. This would mean, in the case of Alberta—I just gave you an example of the sales tax which is lower—where there is no sales tax at all, other taxes in Alberta and probably in Ontario and British Columbia, would be lower than in the have-not provinces. So you cannot have it both ways.

**Mr. Courchène:** I fully agree that for all categories it is desirable to have a tax base that is easily definable, that is the

## [Traduction]

s'agira pas de mettre en œuvre une théorie; le règlement sera politique; ce sera une négociation politique. Ce doit être très difficile de porter un jugement sur ce qui se négocie politiquement et de s'attendre à ce que tout soit nécessairement cohérent du point de vue des principes ou de la théorie.

Par exemple, vous avez dit que pour Terre-Neuve, aux fins d'établissement du revenu en ce qui concerne la partie «formule» de la péréquation, c'est le rythme de production de l'hydro-électricité qui compte. Vous vous rendez compte, évidemment, que tout le système sur lequel vous avez basé la formule pour les fins de calcul du revenu se fonde sur le potentiel; c'est pour cela qu'on se sert d'une base fiscale. Vous dites, dans le cas qui nous occupe, que Terre-Neuve se voit peut-être frappée deux fois, mais il vous faut concilier cela avec le fait que dans le cas de la taxe de vente en Alberta, par exemple... et les autres taxes en Alberta, aussi, c'est probablement là que les taxes sont les moins élevées... il n'y a pas de taxe de vente du tout en Alberta... la formule sert à calculer le potentiel de la taxe de vente pour créer certains revenus aux fins de la péréquation. Vous ne pouvez pas prendre le revenu, dans le cas de l'hydro à Terre-Neuve, au lieu de la base de calcul qui est le potentiel de production hydro-électrique, sans faire la même chose pour l'Alberta où, dans le cas de la taxe de vente, on obtient un zéro.

**M. Courchène:** Ce n'est pas si simple que cela, monsieur le président, n'est-ce pas? Prenez la vente des baux de la Couronne qui ont fait partie de la formule de péréquation jusqu'à l'adoption du bill C-24. Il ne s'agissait pas du nombre d'acres de terre; c'était le prix de vente que l'on en obtenait et on se servait donc du revenu réel comme base à ce moment-là. Votre argument est parfaitement bien fondé en ce qui concerne la taxe de vente. Il y a une base, que l'on s'en serve ou non.

**Le président:** Mais comment aurait-on pu s'y prendre pour déterminer la valeur d'un bail de la Couronne à l'époque sinon que de savoir à quel prix se vendrait ce bail surtout avant de savoir combien de gaz ou de pétrole on trouverait?

**M. Courchène:** Je veux bien, mais n'empêche qu'on se basait sur le revenu plutôt que sur le nombre d'hectares de terrain impliqués dans l'affaire.

**Le président:** Vous voyez où je veux en venir?

**M. Courchène:** Je vois très bien.

**Le président:** Je crois qu'il est injuste, si vous me permettez de le dire, de monter en épingle ce cas lorsque Terre-Neuve y est perdant. Si vous prenez la façon dont la formule sert partout au pays, c'est beaucoup plus à l'avantage de Terre-Neuve parce que si vous ne preniez pas cette base, si vous ne preniez pas le potentiel de production, ou la production, les provinces pauvres y perdraient. Dans le cas de l'Alberta, et je viens tout juste de vous donner l'exemple de la taxe de vente, cela signifie que lorsqu'il n'y a pas de taxe de vente du tout, les autres taxes en Alberta et probablement en Ontario et en Colombie-Britannique, seraient moins élevées que dans les provinces plus pauvres. On ne peut pas tout avoir.

**M. Courchène:** Je suis tout à fait d'accord que pour toutes ces catégories il soit désirable d'avoir une base fiscale facile à



[Text]

same for everybody and that the revenues should not go directly into the formula. I guess I got a little carried away, and was only arguing that it is a bit anomalous that Newfoundland gets hit twice, but it is a point that is consistent with the formula.

**The Chairman:** The only point I want to make is that, if you did not count the tax base, the have-not provinces would lose a lot more than they are losing now because the base is higher in the richer provinces than it is in the have-not provinces, obviously.

**Mr. Courchène:** Okay.

**The Chairman:** On the question of the health care system. You mentioned at one point that we should be concerned about the market economy in the health care system. Could you elaborate on that a little further? Are you talking about making sure, for example, that, from the point of view of running the institutions, they be more businesslike, or are you suggesting that it would be possible in Canada to have a health system that would be based on the market economy?

**Mr. Courchène:** I think I had best leave that to those who know more about just how the market system might come to play in the health care field than I do. I would limit myself to one comment, that there is a tendency, as I understand it, for doctors, at least under the old system, to be able to prescribe diagnostic services that are done by somebody else at zero cost to them, and that we have a problem any time something is available free, it tends to be overused.

Now, the difficulty is when you are talking about health, you end up talking about peoples' lives, and everybody feels that we cannot leave that to the market. It is not a question of leaving it to the market so much; it is a question of trying to devise systems that are just as efficient, hopefully just as equitable, but are less costly to produce. In the end, if we do not control the costs on the health side, given what is going to happen to the demands as the population ages, lots of other services are going to have to be curtailed, so the question . . .

**The Chairman:** What you are talking about is some kind of system where you do not want too much abuse of the system.

**Mr. Courchène:** That is right, and one of them is to build some incentives in, and one way is to allow some aspects of the market to come into it. There are those of my colleagues who go further, and talk about how a market implemented health scheme, working through the tax system, maybe, in terms of incentives, might work. But I am not familiar enough with that to comment on it, except with the general comment that some efficiency may well be desirable.

**The Chairman:** Just to clear the matter up before I recognize another of my colleagues: on the question of the wording in the constitution resolution with regard to equalization . . .

[Translation]

définir, qui soit la même pour tous et que les revenus ne devraient pas être comptés directement dans la formule. Je me suis peut-être un peu enthousiasmé et je disais tout simplement qu'il est quelque peu anormal que Terre-Neuve se fasse frapper deux fois, mais il s'agit d'un point compatible avec la formule.

**Le président:** Je voulais tout simplement faire comprendre que si l'on ne compte pas la base fiscale, les provinces pauvres y perdraient beaucoup plus qu'elles n'y perdent à l'heure actuelle parce que la base est plus élevée dans les provinces plus riches qu'elle ne l'est dans les provinces plus pauvres; c'est l'évidence même.

**M. Courchène:** D'accord.

**Le président:** En ce qui concerne le système de soin de santé, vous avez bien dit que nous devrions nous préoccuper de toute cette question d'offre et de demande dans ce domaine. Pourriez-vous nous donner plus de détails? Voudriez-vous, par exemple, que les institutions soient rentabilisées au maximum ou voudriez-vous qu'il soit possible, au Canada, d'avoir un système de soins de santé fondé sur l'offre et la demande?

**M. Courchène:** Je crois que ce serait à d'autres qui s'y connaissent mieux que moi dans le domaine des soins de santé de parler de l'offre et de la demande à ce niveau. Je m'en tiens au commentaire suivant: si j'ai bien compris, les médecins tendaient, dans le vieux système, à prescrire des services de diagnostic fournis par quelqu'un d'autre sans qu'il ne leur en coûte un sou; il y a toujours des problèmes avec ces services gratuits dont on a tendance à abuser.

Évidemment, lorsque vous parlez des soins de santé, il y va de la vie des gens et personne ne croit que cela devrait être laissé à la merci de l'offre et de la demande. Enfin, il s'agit surtout d'essayer de trouver des systèmes tout aussi efficaces et, nous l'espérons, aussi équitables, mais qui coûteraient moins cher. Au bout du compte, si nous ne comprimons pas les coûts dans le domaine des soins de la santé, puisque la demande augmentera au fur et à mesure du vieillissement de la population, il nous faudra laisser de côté bien d'autres services et la question . . .

**Le président:** Il s'agit donc de trouver un système pour éliminer les abus.

**M. Courchène:** C'est exact et l'un des moyens est d'encourager les gens; cela pourrait se faire, en partie, grâce à l'offre et à la demande. Certains de mes collègues vont plus loin pour parler d'un système de soins de santé faisant appel à l'idée de l'offre et de la demande, système qui pourrait fonctionner grâce à ces encouragements accordés par l'intermédiaire du régime de fiscalité. Enfin, je ne connais pas suffisamment cet aspect de la question pour en parler, sauf de façon très générale, pour dire qu'il serait peut-être bon d'en augmenter l'efficacité.

**Le président:** Un éclaircissement avant que je ne cède la parole à un autre de mes collègues: en ce qui concerne le libellé de la résolution constitutionnelle portant sur la péréquation . . .

[Texte]

• 1130

**Mr. Courchène:** Yes, I would like to hear that. I was guessing as to what it was.

**The Chairman:** The one that was added is subsection (2). There was subsection (1) which deals with Parliament and the legislatures, but then subsection (2) says that Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments—not to provincial governments—have sufficient revenues to provide reasonably compared levels of public services at reasonably compared levels of taxation.

So I guess one of your concerns is met. But it does not say clearly that it would be to provincial governments. It says, to ensure that provincial governments have sufficient revenue. But your other comment with respect to the fact that the courts may want to get into the business of defining what is reasonable or comparable may be a problem. I just thought I would put that on the record. I guess it does not say clearly that it will be to provincial governments. It says, to ensure that provincial governments. Conceivably you could give the money to individuals and the individuals could pay taxes to provincial governments.

**Mr. Courchène:** Yes, but I have never taken the position that we should exclude the provinces from equalization.

**The Chairman:** No, no.

**Mr. Courchène:** Okay.

**The Chairman:** I just said that one of your concerns was met with respect to the fact that reasonably compared levels of public services and reasonably compared levels of taxation may bring the courts into the political process, which is something terrible to do. Thank you. Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman. Professor Courchène, my first question to you relates to where we find ourselves as a task force, and we have to deal within the context of the October 1980 budget. My first question, I think, relates to the fact that we have this federal deficit which there is pressure to "solve". The October 1980 budget indicates that the Minister of Finance intends to cut \$1.5 billion from the social envelope. My question to you as an economist is whether you have any information as to how that will impact, particularly on the Atlantic provinces, given the taxing system that we have right now.

**Mr. Courchène:** Its impact obviously will depend on where the money is cut. If it is cut across the board from EPF, all provinces will suffer. The argument will be that Alberta will not suffer very much because it has other sources of revenue. I outlined one scheme, the two-tiered system, whereby Ottawa could save about \$1 billion of this deficit it is worrying about, but at the cost of having Alberta, if they would ever agree to it, take over some sort of federal role in terms of equalizing. More than that, I would have to find out where the cuts would

[Traduction]

**M. Courchène:** Oui, j'aimerais bien l'entendre. Je me demandais ce que c'était.

**Le président:** C'était le paragraphe (2) qui a été ajouté. Il y avait le paragraphe (1) sur le Parlement et les corps législatifs, mais aux termes du paragraphe (2), le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent à respecter le principe de verser les paiements de péréquation, non pas aux gouvernements provinciaux, mais bien pour assurer quels gouvernements provinciaux auront des revenus suffisants pour fournir des niveaux de services publics raisonnablement comparables à des taux d'imposition raisonnablement comparables.

Donc je crois que cela répond à l'une de vos préoccupations. Mais il n'est pas clairement dit que le paiement serait fait aux gouvernements provinciaux. On dit, pour assurer que les gouvernements provinciaux ont un revenu suffisant. Votre deuxième remarque quant au fait que les tribunaux aimeraient éventuellement s'occuper de la définition de ce qui est raisonnable ou comparable pourrait soulever un problème. Je voulais que ceci soit noté au procès-verbal. Il n'est pas dit clairement que les paiements seront faits aux gouvernements provinciaux. Il est dit: pour assurer que les gouvernements provinciaux... On pourrait éventuellement donner l'argent à des particuliers qui, par la suite, paieraient des impôts aux gouvernements provinciaux.

**M. Courchène:** Oui, mais je n'ai jamais défendu la thèse que l'on devrait exclure les provinces de la péréquation.

**Le président:** Non, non.

**M. Courchène:** D'accord.

**Le président:** J'ai dit tout simplement que l'une de vos préoccupations a été satisfaite quant au fait que des niveaux raisonnablement comparables de services publics et des niveaux raisonnablement comparables d'imposition pourraient impliquer les tribunaux dans le processus politique, ce qui serait épouvantable. Merci. Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président. Professeur Courchène, ma première question concerne notre position en tant que groupe d'étude, et nous devons travailler dans le contexte du budget d'octobre 1980. Ma première question, je crois, a trait au fait que nous avons ce déficit fédéral qu'il faut «résoudre». Le budget d'octobre 1980 indique que le ministre des Finances a l'intention d'effectuer une réduction de 1.5 milliard de dollars dans l'enveloppe sociale. J'aimerais vous demander si, à titre d'économiste, vous avez des renseignements sur les conséquences de cette coupure, en particulier dans les provinces de l'Atlantique, étant donné le régime fiscal que nous connaissons actuellement.

**M. Courchène:** Les conséquences vont dépendre évidemment des secteurs concernés. Si c'est une réduction globale du FPE, toutes les provinces vont en souffrir. On va prétendre que l'Alberta ne souffrira pas trop parce qu'il jouit d'autres sources de revenus. J'ai esquissé un plan, le système à deux volets, par lequel Ottawa pourrait épargner à peu près un milliard de dollars de ce déficit qui l'inquiète, mais ceci au prix de concéder à l'Alberta, si on en convenait jamais, un rôle fédéral quelconque pour ce qui est de la péréquation. Pour en dire



[Text]

come before you could make an argument about how it will influence the Atlantic region.

**Mr. Thacker:** Can you make a comment with respect to the fiscal revenue capacity of the various provinces to pick up a federal cutback? Surely, different provinces have different capacities, and I presume that the Atlantic provinces have less capacity to pick up the slack than the western provinces do.

**Mr. Courchène:** I think your presumption is correct.

**Mr. Thacker:** My own feeling relates to tax expenditures. As you know, the federal and the provincial governments have income; from that they permit certain deductions, resulting in a basic federal tax, and that causes a revenue to flow into the governments. My own feeling is that the federal tax expenditures are a tremendous source of solution to the problem, not only at the federal level but at the provincial level. If you look at the tax expenditures above the basic federal tax, if they were cut out it increases the federal revenue plus it increases provincial revenue. I wonder, if you have done any professional work in the area of tax expenditure, what your comments might be vis-à-vis that as a part of the solution to the deficit.

**Mr. Courchène:** No, I have not done any work that would be related directly to that.

**Mr. Thacker:** Okay. Perhaps other witnesses have, and I am anxious to follow up on that. Given the present system, have you done any economic analysis of the effect of the taxing provisions of the 1980 budget in conjunction with the National Energy Program as to where the country would be in two years time, assuming that we did not have to renegotiate fiscal relations?

• 1135

**Mr. Courchène:** I am not sure I have the full sense of your question, but I think that I do not have the answer anyway. I think the people who have done the most work trying to integrate the National Energy Program and the budget and, indeed, fiscal arrangements, are the UBC resource group, John Hellimell and Tony Scott. I hope, if they do not come here, that at least you see them when you go to Vancouver because they are really a tremendous font of information on the general equilibrium ramifications of the National Energy Program.

**Mr. Thacker:** Okay. I just wanted to ask as to whether you had because we would like it if you had it as well.

You made the comment that transfer payments affect the adjustment process, and you gave the example of Quebec and its minimum wage resulting in higher unemployment, but that it does not have to bear the responsibility for that because Parliament, through its unemployment legislation and social assistance, solves that. I wonder if you would agree that the

[Translation]

plus, il me faudrait savoir où on ferait des réductions avant d'avancer des idées sur l'impact éventuel sur la région atlantique.

**M. Thacker:** Pouvez-vous dire quelque chose en ce qui concerne la capacité de revenu fiscal dont jouissent les différentes provinces pour rattraper cette réduction fédérale? Les différentes provinces ont certainement différentes capacités, et je présume que les provinces de l'Atlantique ont une capacité de rattrapage moindre que les provinces de l'Ouest.

**M. Courchène:** Je crois que vous avez raison.

**M. Thacker:** J'ai des préoccupations en ce qui concerne les dépenses fiscales. Comme vous le savez, les gouvernements fédéral et provinciaux ont des revenus; en fonction de ceux-ci, ils permettent certains dégrèvements, ce qui résulte en un impôt fédéral de base. Cela, à son tour, résulte en un flux de revenus vers les gouvernements. A mon avis, les dépenses fiscales fédérales représentent une grande possibilité de solution à ce problème, non seulement au niveau fédéral mais aussi au niveau provincial. Si les dépenses fiscales qui dépassent le niveau d'impôt fédéral de base étaient éliminées, le revenu fédéral ainsi que le revenu provincial seraient augmentés. Je me demande, si vous vous êtes penché professionnellement sur le domaine des dépenses fiscales, quels commentaires vous auriez à faire vis-à-vis de celles-ci en tant que solution partielle au déficit.

**M. Courchène:** Je n'ai pas fait de travail qui ait une relation directe à ce domaine.

**M. Thacker:** D'accord. Il se peut que d'autres témoins l'aient fait et je suis très désireux de poursuivre cette idée. Étant donné le système actuel, avez-vous fait une analyse économique de l'effet des dispositions fiscales du budget de 1980 en relation avec le Programme énergétique national pour déterminer la situation du pays d'ici deux ans, en supposant que nous n'ayons pas à renégocier les relations fiscales?

**M. Courchène:** Je ne suis pas sûr d'avoir tout à fait compris votre question, mais je crois que, de toute manière, je n'ai pas la réponse. Je crois que ceux qui ont fait le plus de travail pour essayer d'intégrer le Programme énergétique national et le budget, y compris les arrangements fiscaux, sont du groupe de ressource de l'Université de la Colombie-Britannique, John Helliwell et Tony Scott. S'ils ne viennent pas à Ottawa, j'espère au moins que vous allez les voir quand vous irez à Vancouver, parce qu'ils représentent une source énorme de renseignements sur les conséquences de ces dispositions sur l'équilibre général du Programme énergétique national.

**M. Thacker:** D'accord. Je ne voulais que vous poser cette question parce que nous serions contents si vous aviez vous aussi fait des recherches dans ce domaine.

Vous avez dit que les paiements de transfert ont un effet sur le processus d'ajustement, et vous avez donné comme exemple le Québec et son salaire minimum qui résulte en un plus haut niveau de chômage, bien que le Québec n'ait pas à en assumer la responsabilité parce que le Parlement résout le problème par sa législation sur le chômage et par l'assistance sociale. Con-

[Texte]

decision of Parliament to not go to world price in 1973 really sent out a signal to consumers to continue to buy big cars and to manufacturers to continue to produce big cars, and that seven years later we then have the serious problems in the automotive industry as a result of the decision Parliament made back in 1973. Would you agree with that as a general concept?

**Mr. Courchène:** Yes. I would.

**Mr. Thacker:** I would like to direct some questions to you as to the Alberta Heritage Trust Fund. I wonder if you would agree that the Heritage Trust Fund will only increase for as long as Alberta has light conventional crude left in the ground.

**Mr. Courchène:** No, I do not think that is true. I think the biggest increases in the Heritage Trust Fund are going to come from natural gas now, and there is a lot of that. I do not know the figures, but I presume if the natural gas price rises along with the oil price that the revenues are going to come from natural gas of which there is a plentiful supply right now. I know the thrust of your question was that as you go to the Syncrude type of operations, there is not much rent in those and so they are just like any other activity that yields, perhaps, a bit of profit but nothing like what economists would call "economic rent". But I do think you are neglecting the biggest factor which is natural gas.

**Mr. Thacker:** On your two-tiered pricing system, have you put any thought into the concept of a system of national accounts where Alberta would, sort of on the books of the nation, receive a credit for its foregone revenue, perhaps even going back to the foregone revenue from the oil sales to date? Do you know of any jurisdiction where that might occur? For example, it would continue to sell at the federal Parliament set price but it would receive a credit on the books so that at such time as the oil was gone it would have that credit and then the rest of the nation can start to pay it back. How do you react to that as a general proposition?

**Mr. Courchène:** That has some aspects of the so-called energy bank format. But I think we have another program like that, do we not?—it is called the Canada Pension Plan. We are giving the money to the provinces and the federal government has a credit, but I have yet to see the federal government collect on that credit, and the time is coming when the provinces will have to fork over or fork back this \$18 billion, depending on what you do on EPF—you may never see it.

**Mr. Blenkarn:** That is interesting. Can you comment on that?

**Mr. Thacker:** Yes, would you like to expand that?

**Mr. Courchène:** The pressure will be for the provinces to argue that they have this fund but they have it invested in capital goods in the system so let us move to pay-as-you-go right now; let us keep this fund in perpetuity, this \$18 billion, and pretend we do not have it and raise taxes so we now have a

[Traduction]

viendriez vous comme moi que la décision du Parlement de ne pas s'aligner sur les prix mondiaux du pétrole en 1973 a été, en fait, une indication aux consommateurs de continuer à acheter de grandes voitures et aux fabricants de continuer à produire de grandes voitures; diriez-vous que si, sept ans plus tard, nous avons de graves problèmes dans l'industrie de l'automobile, c'est à la suite de la décision prise par le Parlement en 1973? Seriez-vous d'accord pour dire cela, de façon générale?

**M. Courchène:** Oui, en effet.

**M. Thacker:** J'aimerais vous poser quelques questions sur le fonds du patrimoine de l'Alberta. Seriez-vous d'accord avec moi pour dire que le fonds du patrimoine ne fera qu'augmenter tant qu'il restera du brut léger dans le sous-sol de l'Alberta.

**M. Courchène:** Non, je ne crois pas que cela soit vrai. A mon avis, les plus grandes augmentations dans le Heritage Trust Fund proviendront dorénavant du gaz naturel, et il y en a beaucoup. Je n'ai pas les chiffres, mais je présume que si le prix du gaz naturel augmente au même rythme que le prix du pétrole, les revenus proviendront du gaz naturel dont il y a une réserve abondante à l'heure actuelle. Je sais où vous vouliez en venir par votre question: On adopte de plus en plus les opérations du genre Syncrude, il n'y a pas beaucoup de revenus, donc elles sont donc comme d'autres activités qui produisent, peut-être, un peu de bénéfices mais pas des bénéfices que les économistes appelleraient un revenu rentable. Mais je crois que vous oubliez le plus grand facteur, le gaz naturel.

**M. Thacker:** Dans le cadre de votre régime de prix à deux volets, avez-vous pensé à un système de comptabilité nationale où l'Alberta recevrait, à partir des comptes de la nation pour ainsi dire, un crédit pour le revenu dont il est privé, peut-être même à titre rétroactif, pour couvrir le revenu des ventes de pétrole dont il a été privé jusqu'aujourd'hui? Connaissez-vous une juridiction où cela pourrait arriver? Par exemple, ce gouvernement continuerait à vendre aux prix fixés par le Parlement fédéral mais il recevrait un crédit sur les comptes pour que, une fois cette ressource épuisée, il ait ce crédit; à ce moment-là le reste du pays pourrait commencer à le rembourser. Qu'en pensez-vous?

**M. Courchène:** Cela ressemble un peu à ce qu'on a appelé la banque d'énergie. Mais je crois que nous avons un autre programme semblable, n'est-ce pas? Il s'appelle le Régime de pension du Canada. Nous donnons de l'argent aux provinces et le gouvernement fédéral a un crédit, mais je n'ai pas encore vu le gouvernement fédéral encaisser ce crédit et il y aura un moment où les provinces auront à payer, ou rembourser ces \$18 milliards, en fonction de ce qu'on fait dans le cadre du FPE—il se peut que ce moment n'arrive jamais.

**M. Blenkarn:** C'est intéressant. Pouvez-vous faire un commentaire là-dessus?

**M. Thacker:** Oui, pourriez-vous l'expliquer?

**M. Courchène:** La tendance sera que les provinces disent qu'elles possèdent ce fond mais que le fond est investi dans des biens de capital à l'intérieur du système, donc qu'il convient de payer des dépenses au jour le jour; elles demanderont de garder le fond à perpétuité, ces \$18 milliards, de faire sem-



[Text]

pay-as-you-go fund. The credit system is great provided somebody is going to pay you the credit back at some point.

• 1140

**The Chairman:** You are not suggesting that the province would default on their debts, are you?

**Mr. Courchène:** Well, they argue strongly for raising taxes and a pay-as-you-go approach leaving them with whatever credit they already have. I would be surprised if they would not argue that.

**Mr. Thacker:** Have you given any thought to the impact of a negative income tax as a real bona fide system within Canada, and as to whether or not it could replace many of these other programs that cause transfers of money from the federal government to individuals? Does it have a role with respect to equalization or EPF, in your judgment?

**Mr. Courchène:** Those are two questions, I think. On the first one my answer is yes. I have long been in favour of a negative income tax to replace the combination or patchwork system of grants to individuals both from provinces and from the federal government. I think it has a lot to offer for it. Again, I think probably it would have to be a two-tiered system in the sense that Ottawa would provide a minimum standard for all Canadians that would be adequate, say, for a rural area in Ontario or a rural area in New Brunswick; then some of the provinces are going to have to try to supplement their own funds simply because it is going to cost more to live in Vancouver than to live in Fredericton. I think that is an important way in which one can rationalize the system. But the trouble is that once again, you get involved in the constitution problem. It would be very nice if there was not this distribution of powers in the same area that is preventing this rationalization from occurring, and that is what I said initially: it is the chicken-and-egg thing. You would like to put this in but you cannot because Ottawa does not have full authority, or the provinces do not have full authority; but that authority is unlikely to change unless you directly get at that authority with this thing working in the background as an argument for it. So the fiscal arrangements are sort of caught in the middle of the division of powers, and it makes it very difficult to design a rationalized scheme.

**The Chairman:** To negotiate it.

**Mr. Courchène:** To negotiate it; that is right. More should be on the platter than simply the fiscal arrangements, because we are talking about the whole system of transfers. I have always felt to put it bluntly more in favour of ensuring the prosperity of the individual Canadian than I am the prosperity of the individual Canadian region or the individual Canadian province; I will always put individuals first. So in that sense a negative income tax for individuals has always appealed to me and it is rather surprising that we have this fantastic negative

[Translation]

blant qu'elles ne les ont pas et d'augmenter les impôts pour avoir un fonds pour payer des dépenses au jour le jour. Le système de crédit est très bon, à condition que quelqu'un vous rembourse ce crédit un jour.

**Le président:** Insinuez-vous que les provinces ne paieraient pas leurs dettes?

**M. Courchène:** Eh bien, elles sont en faveur de l'augmentation des impôts et d'un régime de paiement des dépenses au jour le jour, ce qui leur laisse le crédit qu'elles ont actuellement. Je serais étonné si elles ne défendaient pas cette thèse.

**M. Thacker:** Avez-vous réfléchi à l'impact d'un impôt négatif sur le revenu en tant que système *bona fide* au Canada? Pensez-vous qu'un tel système pourrait remplacer beaucoup de ces autres programmes qui donnent lieu à des transferts d'argent du gouvernement fédéral à des particuliers? A votre avis, a-t-il un rôle à jouer quant à la péréquation ou le FPE?

**M. Courchène:** Je crois que ce sont deux questions différentes. Quant à la première, ma réponse est oui. Depuis longtemps, je suis en faveur d'un impôt négatif sur le revenu pour remplacer la combinaison ou le système disparate d'octrois à des particuliers, et de la part des provinces, et de la part du gouvernement fédéral. Je crois qu'il a beaucoup d'avantages. Encore une fois, je crois qu'il devrait probablement être un système à deux volets, en ce sens qu'Ottawa fournirait une norme minimum pour tous les Canadiens, norme qui serait adéquate, par exemple pour une zone rurale de l'Ontario ou du Nouveau-Brunswick; par la suite, certaines provinces auront à essayer de compléter leurs propres fonds tout simplement parce qu'il en coûtera plus cher d'habiter à Vancouver que d'habiter à Fredericton. Je crois que c'est une façon très importante de rationaliser le système. Le problème est qu'encore une fois, on aura affaire aux problèmes de la constitution. Il serait très bien qu'on n'ait pas cette répartition de pouvoirs dans le même domaine qui empêche la réalisation de cette rationalisation, et c'est cela que j'ai dit dès le début: c'est le problème de l'œuf et de la poule. On aimerait ajouter cela mais on ne le veut pas parce qu'Ottawa n'a pas la pleine autorité, ou que les provinces n'ont pas la pleine autorité; mais il est peu probable qu'on ait un changement d'autorité sans attaquer directement cette autorité-là par le biais de ce système qui milite, en coulisse, en faveur d'un tel changement. Donc, les arrangements fiscaux sont en quelque sorte embourbés dans la répartition des pouvoirs, ce qui rend très difficile l'élaboration d'un plan rationalisé.

**Le président:** Vous voulez dire la négociation d'un tel plan.

**M. Courchène:** C'est juste. Il faudrait plus que les arrangements fiscaux, parce qu'on parle de l'ensemble du système de transfert. Pour être franc, j'ai toujours été plus en faveur d'assurer la prospérité de chaque Canadien que d'assurer la prospérité d'une région canadienne ou d'une province canadienne; pour moi, l'individu est toujours le plus important. En ce sens, un impôt négatif sur le revenu pour le particulier m'a toujours plu et il est assez surprenant que nous ayons ce programme fantastique d'impôt négatif sur le revenu qui s'ap-

[Texte]

income tax scheme called the equalization program, but we do not have an equivalent scheme for individuals.

**Mr. Thacker:** My last question relates to the Ontario budget. As part of that budget there was filed a paper that had four alternative ways of equalizing energy resources on equalization business. Have you had an opportunity to study that document, and which of the four alternatives do you find most attractive?

**Mr. Courchène:** I must say that I really have not looked at it all that carefully. I know that two or three of them are modelled after, or at least referred to, my own work on the two-tiered system. I can write you a letter on that issue. I am just not able to respond now. I do not have the budget in front of me and I do not recall exactly the details of the schemes.

**Mr. Thacker:** Fine. Mr. Chairman, what I would do would be to discuss it with other members and if they felt that Professor Courchène's analysis of the Ontario proposals would be beneficial, we could then write to him at that time.

**The Chairman:** Oh, sure. You mean something that he can send to us? I was not listening.

**Mr. Thacker:** Yes.

**The Chairman:** Sure, send it to us any time you can. I think it would be very helpful. Are you through, Mr. Thacker?

**Mr. Thacker:** Yes.

• 1145

**The Chairman:** Professor Courchène, you mentioned a while ago that you like the idea of a negative income tax. So do I, but would you not agree with me that that is one of the reasons why we should be very concerned about the fiscal position of the federal government at this point, and therefore the amount of cash that has to be transferred automatically to provincial governments? If we want the federal government to be able to do more in the area of negative income tax—we have already started with the child tax credit, but there are also other things that we can do for individuals—would you agree with me that, at this economic juncture, it is very important for the federal government to make sure that in its position vis-à-vis the provinces as a whole it remains stronger fiscally, and therefore politically, so that we may be able to do more in the area of negative income tax? I do not think you would suggest that you could have a system of negative income tax that the provinces would all agree to, if that were to be done it would have to be done by the federal Parliament, would it not?

**Mr. Courchène:** Yes, but I do not know how much more in the way of funds you would need. What you would be doing would be folding unemployment insurance into it, folding CAP into it—the Canada Assistance Plan—and perhaps some of the old age programs...

[Traduction]

pelle le programme de péréquation, mais que nous n'ayons pas de programme équivalent pour les particuliers.

**M. Thacker:** Ma dernière question a trait au budget de l'Ontario. Une partie de ce budget contenait un document qui présentait quatre méthodes possibles pour effectuer la péréquation des ressources énergétiques. Avez-vous eu la possibilité d'étudier ce document, et laquelle de ces quatre méthodes trouvez-vous la plus attrayante?

**M. Courchène:** Je dois avouer que je ne l'ai pas vraiment étudié dans tous ses détails. Je sais que deux ou trois d'entre elles sont modelées sur mon propre travail sur le système à deux volets, ou au moins mon travail y fait référence. Je pourrais vous écrire à cet égard. Je ne peux tout simplement pas vous répondre à l'heure actuelle. Je n'ai pas le budget devant moi et je ne me souviens pas exactement des détails de ces programmes.

**M. Thacker:** Bon. Monsieur le président, on pourrait peut-être en discuter avec les autres membres et, s'ils estimaient qu'il serait utile que le professeur Courchène nous soumette une analyse des propositions de l'Ontario, nous pourrions lui écrire à ce moment-là.

**Le président:** Certainement. Voulez-vous dire qu'il pourrait nous envoyer quelque chose? Je ne vous écoutais pas.

**M. Thacker:** Oui.

**Le président:** Certainement, envoyez-le nous quand vous voudrez. Je crois que cela nous serait très utile. Avez-vous terminé, monsieur Thacker?

**M. Thacker:** Oui.

**Le président:** Monsieur Courchène, vous avez dit, il y a quelques instants, que vous aimiez bien cette idée d'un impôt négatif. Moi aussi, mais n'êtes-vous pas d'accord pour dire que c'est là une des raisons qui devrait nous mener à nous inquiéter de l'attitude du gouvernement fédéral en matière fiscale à l'heure actuelle et, partant de là, du montant des fonds qui doivent être remis automatiquement aux gouvernements provinciaux? Si nous voulons que le gouvernement fédéral puisse en faire plus dans le domaine de l'impôt négatif... Nous avons déjà le crédit d'impôt pour les enfants, mais il y a aussi autre chose que nous pourrions faire pour les contribuables... Ne conviendriez-vous pas comme moi que, dans la conjoncture économique actuelle, il est très important pour le gouvernement fédéral de s'assurer que, face aux provinces, globalement, il demeure le plus fort dans le domaine fiscal, et par suite, politique, de façon à ce que nous puissions en faire plus dans le domaine de l'impôt négatif sur le revenu? Je ne crois pas que vous iriez jusqu'à dire que nous pourrions avoir un système d'impôt négatif sur le revenu avec lequel toutes les provinces seraient d'accord et que s'il fallait en avoir un, cela devrait être fait par le parlement fédéral, n'est-ce pas?

**M. Courchène:** Oui, mais je ne sais pas combien de fonds cela exigerait. Il faudrait y retrouver à la fois l'assurance-chômage, le RAPC, peut-être certains des programmes de pensions de vieillesse...



[Text]

**The Chairman:** No, I was not suggesting that you replace these programs with a negative income tax . . .

**Mr. Courchène:** If you do not do that, then you really have a mess on your hands.

**The Chairman:** You do not have a mess on your hands unless you do not have any money. If you have money, you do not have a mess on your hands. You have a mess on your hands if you do not have any money, as we have now.

**Mr. Courchène:** That was a poor choice of words, but "a mess on your hands" refers to the system of incentive that is going to be out there, which will be highly perverse, I think, if you go to what is supposedly a rationalized system of negative income tax but then do not get rid of all the ancillary programs that those who recommend it suggest that it is supposed to replace. To throw that in on top of all the others . . .

**The Chairman:** I am sorry. You did say that earlier. If you are referring to a negative income tax system to replace the social services apparatus, then I do not agree with you.

**Mr. Courchène:** Okay. That is what I was referring to.

**The Chairman:** Sorry.

Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman. I just have one question. Maybe I should first apologize to Professor Courchène. Some of us who have to travel on Monday morning cannot get here at the start of the meeting, and because there was no brief and I did not hear your statement, I will not be able to question on that, but I do have, first, a comment. When you mention the CPP, QPP, I could not help but think, and most of us agree, that those funds are not going to be recoverable. For example, Quebec already has complete and absolute control of its own pot, the moneys that they receive themselves, and it is very unlikely that that province is going to be changing its mind on where it is going, therefore the other provinces also are not likely to want to relinquish their hold on the funds they already have.

My question deals with the statement you made, which in essence was that—and I did not take down the precise words—you suggested that the provinces should pay for their own actions. I do not know what particular actions you had in mind, but I do want to talk briefly about the situation in Quebec. There, because of the Quebec policies, for right or wrong, we have lost a tremendous amount of personal income tax from individuals who have moved out of the provinces, individuals who have that option. I suppose the classic example is airline pilots, who can live just as easily in Ontario as they can in Quebec, and therefore take not only their incomes and their income tax out of the province, but also take the economy generated from those individuals. There is also the company situation, where the corporations move, in whole or in part, out of the province, and though this does not affect the federal take on corporations, obviously it has a tremendous effect on the provincial take on corporations. Therefore . . .

[Translation]

**Le président:** Non, je ne proposais pas de remplacer tous ces programmes par un impôt négatif sur le revenu . . .

**M. Courchène:** Si vous ne le faites pas, vous aurez un tas de problèmes entre les mains.

**Le président:** Vous n'avez pas de problème entre les mains à moins que vous n'ayez pas d'argent. Si vous avez de l'argent, pas de problème. Vous avez des problèmes quand vous n'avez pas d'argent, comme c'est le cas actuellement.

**M. Courchène:** J'ai peut-être mal choisi mes mots, mais le «tas de problèmes» se rapporte au système d'encouragement qu'il faudra adopter et qui sera très dangereux, me semble-t-il, si vous mettez en place ce qui est censément un système rationnalisé d'impôt négatif sur le revenu sans vous débarasser de tous ces programmes connexes que cet impôt doit tout de même remplacer. Tout simplement ajouter ce programme à tous les autres . . .

**Le président:** Je suis désolé. Vous avez dit cela tout à l'heure. Si vous voulez adopter un système d'impôt négatif sur le revenu pour remplacer tous les programmes de services sociaux, je ne suis pas du tout d'accord avec vous.

**M. Courchène:** Parfait. C'est ce que je voulais dire.

**Le président:** Désolé.

Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président. Je n'ai qu'une question à poser. Auparavant, je dois présenter mes excuses à M. Courchène. Certains d'entre nous qui doivent voyager le lundi matin ne peuvent arriver à l'heure pour la séance et parce qu'il n'y avait pas de mémoire et que je n'ai pas entendu votre déclaration liminaire, je ne pourrai vous poser de questions à ce propos, mais j'aimerais tout de même faire un commentaire d'abord. Lorsque vous parlez du régime de pensions du Canada et du régime de rentes du Québec, je ne puis m'empêcher, comme tant d'autres ici, de penser que ces fonds ne seront pas recouvrables. Par exemple, le Québec a déjà la main mise absolue sur ses propres fonds, ces fonds qu'il reçoit lui-même et il est très peu probable que cette province changera d'idée ou d'orientation, ce qui signifie que les autres provinces ne voudront probablement pas lâcher ces fonds qu'elles détiennent déjà.

Ma question porte sur la déclaration que vous avez faite, et je n'ai pas noté le mot à mot, mais vous sembliez dire que les provinces devraient payer pour les gestes qu'elles posent. Je ne sais pas de quels gestes précis il s'agissait, mais j'aimerais vous parler brièvement de la situation au Québec. Dans cette province, à cause des politiques du Québec, à tort ou à raison, nous avons perdu un montant énorme d'impôt sur le revenu personnel de personnes qui ont déménagé de cette province pour aller s'installer ailleurs quand elles ont voulu exercer ce choix. L'exemple classique, j'imagine, serait celui de ces pilotes de ligne qui peuvent vivre aussi facilement en Ontario qu'au Québec et qui non seulement ont soustrait ainsi leurs revenus et leurs impôts sur le revenu de la province, mais qui ont soustrait aussi leur fameux multiplicateur économique individuel. Il y a aussi la situation de ces sociétés qui ferment boutique, en tout ou en partie, dans la province, pour déménager ailleurs et même si cela ne diminue pas la part que prend le

[Texte]

**Mr. Courchène:** Actually, it does not; it does not have much effect on the provincial take on corporations, as far as corporate profits are concerned. I agree with what you are saying, but just on this narrow issue I think the tax allocation formula works as follows: if a company moves its headquarters from Quebec to Alberta but keeps the same staff, apart from the headquarters, since Quebec is a have-not province, that will show up in the allocation formula as fewer corporate profits going to Quebec, but it would be offset in large measure by the equalization formula. Anyway, that is a minor . . .

• 1150

**Mr. Herbert:** I appreciate your point, for sure. The point is that the Province of Quebec itself will lose some of its corporation tax because of the movement out of the province . . .

**Mr. Courchène:** Yes.

**Mr. Herbert:** . . . and, therefore, give to that province less direct receipts from corporations, as it is getting less direct moneys from individuals in personal income taxes. Now, do you think the province should not have the right to make that specific positive decision and therefore, as a result, should not be compensated for any difference in revenue that arises therefrom?

**Mr. Courchène:** It certainly has the right to make that decision since it has control over its own corporate and personal tax system. My concern is that, if the payments are too generous, it may have an incentive or be less of a disincentive to go that route. The province may design things to get its own social goals in order, the financial costs of which would be transferred to the rest of Canada. So, at some point, we might be providing too much incentive for this activity. The question is how much compensation?

You can work out scenarios where, if the very rich people leave Quebec, they can get an enormous amount back in equalization payments. Now, how much is too much?

**Mr. Herbert:** When you say the financial cost is transferred to the other provinces, in fact, the financial benefit is transferred to the other provinces, right? If an airline pilot transfers from Quebec to Ontario, then not only does Quebec lose the personal income tax of that individual but Ontario gains the personal income tax of that individual and everything else that goes along with that.

**Mr. Courchène:** Okay. There is that aspect to it as well.

**Mr. Herbert:** But I want to make it clear. You say the provinces should pay for their own actions. Now, in the last budget that was brought down in Quebec, there was, at least for me, a clear indication that the revenues had probably been

[Traduction]

gouvernement fédéral sur les profits des sociétés; cela a évidemment un effet immense sur la part que peut en tirer la province. Donc . . .

**M. Courchène:** Pas vraiment; cela ne diminue pas énormément les revenus que tire la province des compagnies, surtout au chapitre des profits des sociétés. Je suis d'accord avec ce que vous dites, mais sur cette question très précise, je crois que la formule d'allocation fiscale fonctionne comme suit: si une société déménage son siège social du Québec en Alberta, mais qu'elle garde le même personnel, siège social en moins, puisque le Québec est une province pauvre, cela se retrouvera dans la formule d'allocation. Le Québec aurait une part moindre des profits de cette compagnie, mais cela se rééquilibrerait en large mesure grâce à la formule de péréquation. De toute façon, c'est une question mineure . . .

**M. Herbert:** J'apprécie, je comprends. Enfin, il ne faut pas oublier que la province de Québec elle-même perdra une partie des revenus qu'elle tire de l'impôt sur les profits des sociétés à cause de ces déménagements . . .

**M. Courchène:** Oui.

**M. Herbert:** . . . et qu'elle tirera donc des revenus directs moins élevés des sociétés tout comme elle perçoit alors moins d'argent au titre de l'impôt sur le revenu personnel. Croyez-vous donc que la province ne devrait pas avoir le droit de prendre cette décision positive précise et, qu'en conséquence, elle ne devrait recevoir aucune compensation pour toute différence de revenu qui serait le résultat de cette situation?

**M. Courchène:** Elle a certainement le droit de prendre cette décision puisqu'elle gère elle-même son système d'imposition sur le revenu personnel et commercial. Cependant, si les paiements sont par trop généreux, cela pourrait peut-être encourager cette province à prendre cette orientation, ou ne pas l'en décourager suffisamment. La province peut concevoir certains plans pour mettre de l'ordre dans ses propres objectifs sociaux dont le reste du Canada devrait faire les frais. Il se peut que nous encourageons une province à abuser de ce genre de chose. Il faut se demander jusqu'où il faut aller en matière de compensation.

Par exemple, si vous adoptez le scénario selon lequel les très riches déménagent du Québec, il peut revenir à cette province des montants énormes au chapitre de la péréquation. Il faut se poser la question suivante: trop c'est combien?

**M. Herbert:** Quand vous dites que les autres provinces font les frais de l'affaire, il ne faut pas oublier que ces autres provinces en tirent tout de même certains avantages financiers, n'est-ce pas? Si un pilote de ligne déménage du Québec et choisit l'Ontario, d'une part le Québec perd l'impôt sur le revenu de cette personne, mais d'autre part l'Ontario gagne cet impôt sur le revenu de cette personne ainsi que tous les autres avantages y afférents.

**M. Courchène:** C'est vrai. Il y a aussi cet aspect.

**M. Herbert:** Mais je veux que ce soit très clair. Vous dites que les provinces devraient payer pour les gestes qu'elles posent. Dans le dernier budget adopté par le Québec, à mon avis il y avait des indices très clairs qui permettaient de croire



[Text]

expected to rise more rapidly than they had; in other words, the revenues had stayed almost stable and part of that probably was because of the policies of the Quebec provincial government.

Now, did you really mean that we are not to take the total package from coast to coast because some province decides, intentionally, to take such actions that it causes its revenue base to be reduced? Should it not be entitled to receive back some of what has been transferred to the other provinces in pursuing its own cultural and general initiatives? It is a basic point.

**Mr. Courchène:** The equalization system does give them something in return. The question at issue here is how much should they get back, and I think the danger is always in overcompensating. If that is what the collective will of Quebec wants, let them live with their decision.

There are all sorts of ways in which the federal government and the provincial governments play each other off. A few years ago, I saw an advertisement in a Halifax newspaper—I think it was *The Chronicle-Herald*—for a 12-week program encouraging those who were unemployed to take advantage of this make-work program. It was, I do not know, to do some street work, and it was only going to last 12 weeks. This turned out, from a cost-benefit analysis, to be one of the better programs ever implemented by Nova Scotia. They had a thousand workers; they took them off welfare, put them on this 12-week program at minimum wage, but Ottawa then took them over on UIC for the remaining 42 weeks of the year at three-quarters pay and that was transferred into sales taxes. This sort of thing where one level of government can play off the other level of government is no way to run a federation.

• 1155

What I am talking about is a relatively minor item compared to what you are talking about. We cannot eliminate the extra anomalies that are going to exist with the transfer system. I think what we can do is try to anticipate some of the more severe ones and try to build into the framework some way in which the incentives are not for one level of government to play off the other level of government.

**The Chairman:** But you are not going to get away from that ever, will you?

**Mr. Courchène:** No, there are always going to be spill-overs; the question is how to minimize them.

**The Chairman:** When you consider, I suppose, the question of having 1,000 welfare recipients working for 12 weeks doing anything—if you calculated the economic benefits and cost of that—I would rather think that for society as a whole it may be a profit instead of leaving them on welfare where they do not have any money to spend; they are not consumers. On

[Translation]

qu'on espérait que les revenus auraient augmenté beaucoup plus rapidement que ce ne fut le cas; en d'autres termes, les revenus sont demeurés presque stables, probablement en partie en raison des politiques adoptées par le gouvernement de la province de Québec.

Voulez-vous vraiment dire que nous ne devrions pas adopter des dispositions générales d'un océan à l'autre simplement parce qu'une des provinces décide, intentionnellement, de poser des gestes tels que son assiette fiscale s'en trouvera diminuée? Ne devrait-elle pas avoir droit de récupérer une partie de ce qui a été transféré aux autres provinces à cause des initiatives culturelles et générales que cette province aurait prises? C'est un point fondamental.

**M. Courchène:** Le système de péréquation lui donne quelque chose en retour. Il s'agit de savoir combien elle devrait retirer en retour et il y a toujours ce danger des versements compensatoires trop élevés. Si c'est là la volonté collective du Québec, que le Québec subisse les conséquences de ses décisions.

Il y a toutes sortes de tours que les gouvernements provinciaux et fédéral se jouent l'un l'autre. Il y a quelques années, j'ai vu une annonce dans un journal d'Halifax, il me semble que c'était le *Chronicle Herald* et l'annonce portait sur un programme de 12 semaines encourageant les chômeurs à profiter de ce programme trompe-l'œil. Je crois qu'il s'agissait de faire certains travaux dans les rues, travaux qui ne dureraient que 12 semaines. Analysant ses coûts et bénéfices, c'était là un des meilleurs plans jamais mis en œuvre par la Nouvelle-Écosse. On a occupé 1,000 travailleurs, ces travailleurs ne recevaient plus d'assistance sociale pendant qu'ils travaillaient ces 12 semaines au salaire minimum, mais Ottawa a dû ensuite leur verser de l'assurance-chômage pendant 42 semaines au trois quarts de leur salaire et ces montants ont été transformés en taxe de vente par la province. C'est le genre de situation où un palier du gouvernement joue contre l'autre, et ce n'est pas la façon dont on fait fonctionner une fédération.

Ce dont je parle est sans importance, en comparaison de ce dont vous parlez. Nous ne pouvons éliminer toutes les anomalies supplémentaires qui existeront au sein du système de transfert. Ce que nous pouvons faire, il me semble, c'est d'essayer d'anticiper certaines des anomalies les plus sérieuses pour essayer d'insérer dans le cadre du contexte une façon dont ces encouragements ne peuvent servir à un niveau de gouvernement de jouer contre l'autre.

**Le président:** Enfin, vous n'atteindrez jamais la perfection en ce domaine, n'est-ce pas?

**M. Courchène:** Non, il y aura toujours des chevauchements; il s'agit de savoir comment les minimiser.

**Le président:** Enfin, quand il s'agit d'avoir 1,000 assistés sociaux travaillant pendant 12 semaines à faire n'importe quoi, si l'on calcule les avantages sociaux et tout ce qu'il en coûte, je préfère croire que la société en général tirera profit de leur labeur plutôt que de les laisser recevoir des prestations de bien-être, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas un sou vaillant à dépen-

[Texte]

welfare they are not producing anything. At least if they are on the streets, they are cleaning the streets.

**Mr. Courchène:** But the alternative is to throw at them an equivalent amount of a mobility grant; maybe that is what they will want to do: give them the option to get permanent work elsewhere in the country.

**The Chairman:** Everybody has that in this country. For anybody who wants to move to work anywhere we have a system now with very rich incentives through employment mobility grants. The fact is that for some reason sometimes people cannot move, but there are tremendous incentives to move now.

**Mr. Courchène:** There are tremendous incentives to move back as well, to collect unemployment insurance for an extra 18 weeks.

**The Chairman:** We can agree to disagree, I think, you and I. I did not want to get into that in my questioning. You and I basically disagree. You seem to think that people make an economic decision to stay on welfare. You refer to Quebec's deciding to have a high unemployment rate as if the Quebec government decided it wanted a high unemployment rate, but I totally disagree with you on that. People do not go through an economic process of thought to decide to stay on unemployment insurance or welfare, that is not the way it works. People are in an economic circumstance that puts them on welfare or on UIC, but they do not decide, economically speaking, that they want to stay there and that there is an incentive for them to stay there. There is something other than that which keeps people staying where they are.

**Mr. Courchène:** Well I think we would disagree on that; I think people do decide lifestyles and, with a more generous unemployment insurance, people are choosing unemployment insurance as their lifestyle.

**The Chairman:** What I am saying is that they do not do that through a process of economic thought or economic analysis. They decide to stay there or they decide on their lifestyle for things other than economy; it may be cultural, it may be social; it may be a whole series of things why people decide they want to stay in one area of the country or not.

**Mr. Courchène:** Again I would just point up the role of unemployment insurance—I used this example before and I guess there are holes in it all over the place. If we had given unemployment insurance in the off-season to the Saskatchewan farmer, the farms would be smaller in Saskatchewan than they are now; there would be far more people in Saskatchewan; the entire incentive environment of that province would be very different. We gave it to the Newfoundland fisherman and things did not work out that well for the fishing industry. We had capitalization in the farming industry. Farms are huge; the Saskatchewan population has not increased in years.

[Traduction]

ser; ce ne sont pas des consommateurs dans ces cas-là. Les assistés sociaux ne produisent rien. Au moins, s'ils travaillent dans la rue, ils y font quelque chose, peut-être du nettoyage.

**M. Courchène:** On pourrait toujours leur offrir ce montant comme subvention à la mobilité, c'est peut-être cela qu'ils voudraient faire. Donnez-leur le choix et qu'ils puissent se trouver un emploi permanent ailleurs au pays.

**Le président:** Cela existe déjà. Pour tous ceux qui veulent déménager afin de se trouver un emploi ailleurs, il existe déjà un système très encourageant grâce aux subventions à la mobilité de la main-d'œuvre. Il arrive, pour diverses raisons, que les gens ne peuvent déménager, mais nous offrons toutes sortes d'encouragements à ceux qui voudraient le faire.

**M. Courchène:** Il existe aussi beaucoup d'encouragement à revenir pour s'inscrire à l'assurance-chômage pour 18 semaines de plus.

**Le président:** Je crois que nous comprenons bien que nous ne sommes pas d'accord. Je ne voulais pas ouvrir ce débat. Vous et moi partons de principes opposés. Vous semblez croire que les gens, économiquement parlant, prennent la décision de demeurer des assistés sociaux. Vous parlez d'un Québec qui a décidé d'encourager le chômage comme si le gouvernement du Québec avait décidé délibérément qu'il voulait encourager un haut taux de chômage, mais je m'oppose tout à fait à vos idées à ce sujet. Les gens ne décident pas consciemment de rester assistés sociaux ou chômeurs; ça ne se passe pas comme ça. Les gens vivent des circonstances économiques difficiles qui en font des assistés sociaux ou des chômeurs, mais ils ne décident pas, économiquement parlant, qu'ils veulent rester où ils sont et que voilà quelque chose pour les y encourager. Les gens ont d'autres raisons pour rester là où ils sont.

**M. Courchène:** Je ne crois pas que nous soyons d'accord à ce propos; je crois que les gens décident du mode de vie qu'ils désirent et grâce aux conditions plus avantageuses offertes par l'assurance-chômage, les gens choisissent, comme mode de vie, l'assurance-chômage.

**Le président:** Ce que j'essaie de vous faire comprendre, c'est que les gens ne font pas ce choix après avoir fait une analyse rationnelle ou économiquement poussée. Ils décident de rester là où ils sont ou ils décident de leur mode de vie pour des raisons autres qu'économiques; peut-être culturelles, peut-être sociales, peut-être est-ce toute une série de raisons qui font que les gens décident de demeurer dans une région du pays plutôt que d'aller ailleurs.

**M. Courchène:** Encore une fois, je souligne le rôle que joue l'assurance-chômage dans ce domaine: je me suis servi de cet exemple plus tôt et je crois bien qu'il est plein de failles. Si nous avions accordé des prestations d'assurance-chômage aux fermiers de la Saskatchewan pendant la saison morte, les fermes de la Saskatchewan seraient plus petites qu'elles ne le sont à l'heure actuelle; il y aurait beaucoup plus de monde en Saskatchewan; toute la gamme des avantages sociaux offerte par cette province serait maintenant très différente. Nous l'avons accordée aux pêcheurs de Terre-Neuve, et tout n'a pas tourné tellement rond dans l'industrie de la pêche. Il y avait de la capitalisation dans l'industrie agricole. Les fermes sont



[Text]

**The Chairman:** I can bring you to Newfoundland and show you very rich fishermen and very productive fishermen; and I can bring you my own constituency where people, when they have an opportunity to become very productive in the fishery or in anything else, do become very productive in the fishery. Not everybody there stays on UIC, you know.

**Mr. Courchène:** No, no, but my position is somewhat different. I think people in Saskatchewan would not have sold their farms had UIC...

**The Chairman:** But that is because there was a high demand for wheat in the world and there was a good price for wheat in the world; the fact is that in the fishery you did not have any market for fish before six or seven years ago until we brought in a 200-mile economic zone. The people in Newfoundland or all over the Gulf of St. Lawrence are not deciding to stay on UIC when there is fish in the sea and there is a market for it; they go out and fish it and sell it and make money. They do not decide—oh, no, I am going to stay on UIC because it is going to be easier. I have never seen the fishery close down anywhere only because of the UIC; I have never seen that. It closes down when there is a surplus of product and when the quotas for the fishery are over. You know the federal government just decided to stop the herring seining in the Gulf of St. Lawrence; you should have seen the uproar. People are not saying: No, no, we do not want to go fish. There is no more herring there so they have to have something else to live on. But that is not an economic process of talk, you know.

• 1200

**Mr. Courchène:** We cannot push this any further but I think that had there been unemployment insurance in Saskatchewan the farms would be smaller. There was an economic decision that they had to sell out, and they did, and part of the process was the fact that you could no longer remain a marginal farmer. If you had had a handout from the federal government for the winter season you may have been able to do it. Now there were costs to that. People did not like to get off the farm, but they did it, and it was rationalized. That is the point I am making for some of these other programs, that on the margin it does affect the degree in which the economic system becomes rationalized.

**The Chairman:** Yes. As I said, we can agree to disagree, but you cannot say there have not been interventions or handouts in Saskatchewan. We paid them for quite a period of time not to grow wheat, because we wanted to effect a supply management in wheat to make sure that the farmers did not go bankrupt. So you did not have an intervention on the part of UIC but you had an intervention on the part of the LIFT program, Low Inventories For Tomorrow, where we paid them

[Translation]

énormes, la population de la Saskatchewan n'a pas augmenté depuis des années.

**Le président:** Je pourrais vous amener à Terre-Neuve vous faire rencontrer des pêcheurs très riches et productifs; je pourrais vous amener dans ma propre circonscription où les gens, lorsqu'ils ont l'occasion de mener une vie productive à la pêche ou autrement, le font volontiers. Ce n'est pas tout le monde qui vit de l'assurance-chômage, vous le savez.

**M. Courchène:** Non, c'est vrai, mais je vois les choses d'un œil quelque peu différent. Je crois que les habitants de la Saskatchewan n'auraient pas vendu leur ferme si l'assurance-chômage...

**Le président:** Mais c'est parce qu'il y avait une énorme demande mondiale pour le blé et que le prix mondial était bon; vous savez, jusqu'à ce qu'on adopte la zone économique des 200 milles, il y a six ou sept ans, il n'y avait pas de marché pour le poisson. Les habitants de Terre-Neuve ou tous ceux qui habitent dans la région du golfe Saint-Laurent ne décident pas de profiter de l'assurance-chômage lorsqu'il y a du poisson dans la mer et qu'ils réussissent à trouver un marché pour leur produit; ils vont à la pêche et vendent leurs prises. Ils ne décident pas: Oh, non, je continue tranquillement de retirer mes prestations d'assurance-chômage parce que c'est beaucoup plus facile. Je n'ai jamais vu les pêcheries fermer où que ce soit tout simplement à cause de l'assurance-chômage, je n'ai jamais vu cela. Les pêcheries ferment quand il y a un surplus du produit ou quand les quotas sont atteints. Vous savez que le gouvernement fédéral vient d'interdire la pêche au hareng à la seine dans le golfe du Saint-Laurent; vous auriez dû entendre les hauts cris qu'on a poussés. Les gens ne disent pas: «Non, non, nous ne voulons pas aller à la pêche». Il n'y a plus de hareng et ils doivent donc faire autre chose pour gagner leur vie. Enfin, il ne s'agit pas d'un processus économique, vous savez.

**M. Courchène:** Nous ne pouvons aller plus loin à ce sujet, mais je crois que si l'assurance-chômage avait existé en Saskatchewan, les fermes seraient plus petites. Les gens ont dû prendre la décision économique de vendre leurs biens et ils l'ont fait parce que, économiquement parlant, il était impossible de vivre des ressources d'une petite ferme marginale. Si le gouvernement fédéral avait consenti des largesses aux fermiers pendant l'hiver, peut-être aurait-il été possible de joindre les deux bouts. Enfin, cela coûtait bien quelque chose. Les gens n'aimaient pas s'éloigner de la ferme, mais ils l'ont fait et se sont fait une raison. C'est là où je veux en venir pour certains de ces autres programmes; dans les cas marginaux, il y a un jeu d'influences qui se fait sentir sur le degré de rationalisation de tout le système économique.

**Le président:** Oui. Comme je l'ai déjà dit, nous sommes d'accord pour dire que nous ne nous entendons pas. Vous ne pouvez cependant pas prétendre qu'il n'y a jamais eu d'intervention ou de largesse en Saskatchewan. Nous avons payé ces fermiers pendant un certain temps pour faire pousser le blé parce que nous voulions en gérer l'approvisionnement pour nous assurer que les fermiers ne feraient pas faillite. L'assurance-chômage n'est pas intervenue, mais il y a bien eu le

[Texte]

not to grow wheat. So that is another kind of intervention in the market economy.

Look at all the farming complexes being set up in Saskatchewan that were done under a socialist government, where there was tremendous intervention on the part of the state, perhaps not in unemployment insurance but in others. So I do not really think that your comparison works or that you can conclude from that logically that it is because they did not have unemployment insurance payments that we have got productive farms in Saskatchewan. I think it is because there was a demand for wheat in the world and they saw that if they grew wheat they could sell it.

**Mr. Blenkarn:** Mr. Chairman, I do not think Professor Courchène is making that statement really, but what he is saying is that certain benefits tend to leave people in nonproductive or marginally productive enterprises for longer than they should be, that those things tend to be counterproductive.

**The Chairman:** Well, I disagree with him on that, but he is very good at defending himself and he has been very helpful to us.

**Mr. Courchène:** One point, Saskatchewan may have a socialist government.

**The Chairman:** It had. It still has, yes. I am not so sure now.

**Mr. Courchène:** But the individual Saskatchewan farmer is more or less a rugged individualist. He buys and sells on world markets, he is most mobile and Saskatchewan has had the lowest unemployment rates. This is partly because there is no point staying in Saskatoon when you are unemployed in the wintertime. But he is mobile and part of the reason is, I think, that the typical Saskatchewan Farmer does not look to the state as the ultimate source of support. He is sort of the old rugged individual, more so I think than in some other regions of the country. The government may be socialist but I do not think the individuals fall within that definition.

**The Chairman:** Have you heard their points about the abandonment of rail lines by the CPR?

**Mr. Courchène:** Sure, but I come from a town where the rail line has essentially pulled out, but countless farmers have been destroyed on the Prairies as part of this rationalization process. Of course they are going to fight, but they let it go through. The social fabric of Saskatchewan is now very, very different than it was 20 years ago.

**The Chairman:** We could have a very long debate on that. It could take us until the Crows Nest rate intervention, and the farmers from Saskatchewan whom I have heard on that were not against the Crows Nest rate. They were not for user fees there, let me tell you.

**Mr. Herbert:** I would like to follow up on this because I appreciate Professor Courchène's point. Again, I want to refer

[Traduction]

PRSB, le Programme de réduction des stocks de blé quand nous les avons payés pour faire pousser du blé. C'est un autre genre d'intervention dans cette économie de marché.

Regardez tous les complexes agricoles que l'on met sur pied en Saskatchewan sous l'égide d'un gouvernement socialiste où il y a eu une énorme intervention de la part de l'état, peut-être pas par l'intermédiaire de l'assurance-chômage, mais par le biais d'autres programmes. Votre comparaison ne vaut donc pas et je ne crois pas que vous puissiez en conclure, logiquement, que c'est parce que les fermiers n'ont pas retiré de prestations d'assurance-chômage en Saskatchewan que les fermes y sont productives. Je crois que c'est plutôt parce qu'il y avait une demande mondiale pour le blé et ils ont bien vu que s'ils en faisaient pousser ils pourraient le vendre.

**M. Blenkarn:** Monsieur le président, je ne crois pas que ce soit là la prétention de M. Courchène; il veut faire comprendre que dans certaines situations marginales, à la limite, certains avantages sociaux encouragent les gens à travailler à des entreprises non productives ou marginalement productives plus longtemps qu'ils ne le feraient par ailleurs et que ce genre de situation a un effet néfaste.

**Le président:** Bon, je ne suis pas du tout d'accord avec lui à ce propos non plus, mais il est très bon lorsqu'il s'agit de se défendre et il nous a été très utile.

**M. Courchène:** N'oublions pas que le gouvernement de la Saskatchewan est probablement socialiste.

**Le président:** Il l'a déjà été. Je crois qu'il l'est encore. Cependant, je n'en suis plus sûr.

**M. Courchène:** Mais le fermier de la Saskatchewan est un individualiste notoire. Il achète et vend sur des marchés mondiaux, il est très mobile et la Saskatchewan a les taux de chômage les plus bas. En partie, c'est parce qu'il n'y a pas de raison de rester en Saskatchewan lorsque vous êtes chômeur en hiver. Mais il est mobile et une des raisons pour cela, me semble-t-il, c'est que le fermier typique de la Saskatchewan ne se tourne pas vers l'État comme soutien ultime. Il est plutôt de l'ancienne race des individualistes, beaucoup plus que ce qui se trouve ailleurs au pays. Le gouvernement est peut-être socialiste, mais je ne crois pas que les habitants se définissent ainsi individuellement.

**Le président:** Vous avez entendu ce qu'ils disaient de l'abandon des voies ferrées par le CPR?

**M. Courchène:** Oui, mais je viens d'une ville où les trains, à tout prendre, ne viennent plus; mais d'innombrables fermiers ont vu leurs espoirs s'envoler à cause de cette rationalisation dans les Prairies. Évidemment, ils vont se battre, mais cela finira par passer. Le tissu social de la Saskatchewan est très différent maintenant de ce qui existait il y a 20 ans.

**Le président:** Nous pourrions en débattre longuement. On pourrait aller jusqu'à parler de l'intervention pour ce qui est du taux du Nid du Corbeau et les fermiers de la Saskatchewan qui m'en ont parlé ne s'y opposaient pas. Ils n'étaient pas du tout en faveur du concept selon lequel l'utilisateur doit rembourser tous les frais.

**M. Herbert:** J'aimerais poursuivre sur ce sujet parce que j'apprécie l'intervention de M. Courchène. Encore une fois, je



[Text]

to the situation in Quebec where quite apparently the anglophone, finding himself unemployed, has chosen to move and that probably is what you are getting at, that despite unemployment insurance they have gone elsewhere. But the unilingual francophone does not have that option. Now, surely you think in terms of national programs. How can you adjust a program that would suit itself to the Quebec francophone situation and yet would force the Saskatchewan unemployed to move to some other part of the country to find a job?

• 1205

**Mr. Courchène:** Well, I think that is a challenge and, clearly, there is not the freedom for the Quebec unilingual to move as there is for the Saskatchewan farmer. But at the turn of the century a lot of them did move and, if economic conditions get bad they will move. You are asking what role for the Federal Government there is in here.

**Mr. Herbert:** Well, essentially relating it to what I am sure you are supporting—national programs, yes? Or do you believe that the program should be even more regionalized? For example, UIC right now is tending to be regionalized in its benefits. Do you think we should extend that into other areas?

**Mr. Courchène:** No. You see I am afraid that what is going to happen in Ontario, Mr. Chairman, and this will probably generate a lot more controversy, is that we are moving into what I call the “maritimization” of Ontario now.

**Mr. Herbert:** That is good for them.

**The Chairman:** The best thing that ever happened to Ontario.

**Mr. Courchène:** What is happening is that there is a new regional disparity—that of the centre versus the west. And now the thrust of adjustment is on Ontario industry. What is going to happen to it? Well, my argument is that we had better not start throwing subsidies at it because people are going to act as if they know the subsidies are going to come, and their decisions are going to be based on the expectation of these subsidies. We are going to entrench Ontario industry and ten years down the road we are going to say, My God, what happened? All our industry is in the wrong place.

So we can go this route a little too far. I guess what I am saying is that the market is throwing some signals out. We do not have to follow them entirely but, my God, if we block them with federal government transfer programs, we are going to be in an awful lot of trouble. In the world of the nineteen eighties the rewards will go to those countries which can move resources efficiently and effectively into the sunrise industries; if we start propping up the sunset industries the size of the federal government Mr. Chairman, is going to have to be a lot bigger than it is now.

[Translation]

m'en reporte à la situation qui existe au Québec où, selon toute vraisemblance, l'anglophone qui se trouve chômeur a choisi de déménager et c'est probablement là où vous voulez en venir, à savoir que malgré l'assurance-chômage, les chômeurs sont allés ailleurs. Cependant, le francophone unilingue n'a pas ce choix. Il faut évidemment penser en termes de programmes nationaux. Comment pouvez-vous ajuster un programme de façon à tenir compte de la situation des francophones du Québec, programme qui obligerait cependant le chômeur de la Saskatchewan à s'en aller ailleurs au pays trouver un emploi?

**M. Courchène:** Évidemment, il s'agit là de tout un défi et l'unilingue québécois n'a pas cette liberté de déménager ailleurs, comme le fermier de la Saskatchewan. Cependant, à la fin du siècle dernier il y en a beaucoup de ces unilingues qui ont déménagé et si la situation économique devait empirer, ils déménageront. Vous voulez savoir quel est alors le rôle du gouvernement fédéral.

**M. Herbert:** Essentiellement, j'en reviens à l'idée que vous appuyez sûrement, c'est-à-dire les programmes nationaux, n'est-ce pas? Ou croyez-vous plutôt que le programme devrait être régionalisé davantage? Par exemple, l'assurance-chômage, à l'heure actuelle, a tendance à se régionaliser au chapitre des avantages et prestations. Devrions-nous étendre ce concept à d'autres domaines?

**M. Courchène:** Non. Voyez-vous, j'ai bien peur que cela se produise en Ontario, monsieur le président, et cela prêtera probablement le flanc à énormément de critiques parce que nous allons maintenant à ce que j'appelle la «maritimisation» de l'Ontario.

**M. Herbert:** Tant mieux pour eux.

**Le président:** C'est la meilleure chose qui pourra jamais arriver à l'Ontario.

**M. Courchène:** Ce qui arrive, c'est qu'il existe une nouvelle disparité régionale, celle du centre par rapport à l'ouest. Et c'est maintenant l'industrie de l'Ontario qui doit s'ajuster. Qu'arrivera-t-il? Je prétends qu'il vaudrait mieux ne pas se servir de subventions pour corriger la situation parce que les gens agiront ensuite en fonction des subventions qu'ils savent pouvoir recevoir et leurs décisions seront fondées sur la certitude de l'existence de ces subventions. Cela ne servirait qu'à lester l'industrie ontarienne et dans dix ans nous nous dirons: «Mon Dieu, qu'est-il donc arrivé? Toute notre industrie se trouve située au mauvais endroit.»

Nous pouvons aller beaucoup trop loin, donc, dans cette voie. Autrement dit, le marché nous donne certains indices que nous ne sommes pas obligés de prendre pour vérité d'Évangile. Cependant, si nous nous servons de programmes de transferts du gouvernement fédéral pour pallier certains inconvénients, nous nous trouverons bientôt dans l'eau très chaude, pour ne pas dire bouillante. Dans les années 80, les récompenses iront à ces pays qui peuvent déplacer les ressources de la façon la plus efficiente et efficace pour en doter leurs industries de pointe et si nous encourageons plutôt ces industries qui arrivent à la fin de leur vie utile, le gouvernement fédéral, monsieur le président, devra être beaucoup plus gros qu'il ne l'est déjà.

## [Texte]

**The Chairman:** I really think we should let our witness go now.

**Mr. Herbert:** First I must comment that statement implies that he believes that the DREE programs, for example, have been effective in relocating industries in the areas desired. You cannot have it both ways.

**Mr. Courchène:** They are effective in relocating but this has been at a substantial national cost. We are in a situation now where we have a zero sum gain in the sense that we have zero productivity growth, and transfers are going to be more difficult to be made from one region to the other because we do not have this cushion of growth to make the transfer process more easily accomplished. And whether we like it or not, I think the role for the transfer system was to be as efficient as it can be in helping those in need but, at the same time, to build in incentives that allow us to grow. And that relates to my earlier comment when I said that I think we have passed the era when growth facilitates transfers. Now I think we have got to rationalize the system so that the transfer systems facilitate growth.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Courchène. It was nice of you to accept at such late notice to come this morning. It was a good way to start a Monday morning. Thank you very much.

**Mr. Courchène:** I have one last comment. I gave the chairman a button that comes from the Centre for Intergovernmental Studies. Richard Simeon is the director. He will be here speaking tomorrow night. The button says: "No sex, please. Our relations are intergovernmental".

**The Chairman:** On that note we will adjourn.

## AFTERNOON SITTING

• 1407

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît.

Nous continuons nos délibérations sur l'ordre de renvoi.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, is it possible to have a few minutes? I have a concern I would like to raise—or is that out of order?

**The Chairman:** Surely.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, would it be in order at this time to move a motion that all our work be printed on both sides of the pages? I am concerned that we are moving through several acres of northern Ontario per day.

**The Chairman:** Do you have something against the paper industry, Mr. Blaikie?

**Mr. Blaikie:** I do not subscribe to the theory that anything that creates jobs is good. If it is in order, I would move a motion that in the interests of conservation, and in the inter-

## [Traduction]

**Le président:** Je crois bien que nous devrions maintenant laisser partir notre témoin.

**M. Herbert:** Je dois tout d'abord dire que cette déclaration implique qu'il croit que les programmes du MEER, par exemple, ont réussi à encourager certaines industries à se réinstaller dans les régions désirées. On ne peut plaire à tout le monde et à son père.

**M. Courchène:** Cela a été efficace dans le cas de la relocalisation, mais cela s'est fait à un coût national plutôt élevé. Nous nous trouvons maintenant dans une situation où nous repartons à zéro en ce sens que le taux de croissance de la productivité est de zéro et qu'il sera plus difficile de faire des transferts d'une région à l'autre parce que nous n'avons pas ce coussin de croissance pour nous aider à accomplir ces transferts plus facilement. Que nous soyons d'accord ou pas, je crois que le rôle du système de transferts a été d'être aussi efficace que possible pour aider ceux qui en avaient besoin, mais en même temps il fallait créer des encouragements qui aideraient notre croissance. Cela nous ramène à mes premiers commentaires, quand je disais que l'époque où la croissance facilitait les transferts est révolue. Je crois que nous devons maintenant rationaliser le système de façon à ce que les systèmes de transferts facilitent la croissance.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Courchène. Vous avez été bien gentil d'accepter de venir ici ce matin malgré un si bref préavis. C'était une bonne façon d'entamer son lundi matin. Merci beaucoup.

**M. Courchène:** J'aimerais ajouter un dernier mot. J'ai donné au président un petit macaron qui vient du Centre des études intergouvernementales. Richard Simeon en est le directeur. Il sera ici demain soir. Sur le macaron on peut lire: «Nos relations ne sont pas sexuelles, elles sont intergouvernementales».

**Le président:** Sur ce, la séance est levée.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**The Chairman:** The meeting is called to order.

We will continue our deliberations on the Order of Reference.

**M. Blaikie:** Monsieur le président, me serait-il possible de dire quelques mots? J'ai une préoccupation que j'aimerais évoquer—ou est-ce que cela n'est pas recevable?

**Le président:** Certainement.

**M. Blaikie:** Monsieur le président, serait-il possible à ce moment-ci de mettre aux voix une motion pour que le compte-rendu de nos délibérations soit imprimé des deux côtés de la page? Je m'inquiète du fait que nous utilisons plusieurs acres du nord de l'Ontario chaque jour.

**Le président:** Avez-vous quelque chose contre l'industrie du papier, monsieur Blaikie?

**M. Blaikie:** Je ne souscris pas à la théorie voulant que tout ce qui crée des emplois est bon. Si c'est recevable, je propose la motion que, dans l'intérêt de la conservation, et dans les



[Text]

ests of the people who have to carry these files around, we print our papers on both sides of the page. Could I have a seconder?

**Mr. Blenkarn:** I want to speak to it, Mr. Chairman.

**The Chairman:** No, I do not see that there is a motion. He said that he just wanted to raise it. I think the point has been made. We will leave it at that.

**Mr. Blenkarn:** I just want to comment that there are other expenses, there is the printing, and one is re-sorting the darn stuff to have it photostated on the other side—that becomes rather more expensive sometimes.

**The Chairman:** Sorry, Mr. Blenkarn, the first comment was out of order so the reaction is out of order.

We are very happy this afternoon to have before us representatives of the National Union of Students: Mr. John Doherty, the Executive Officer; Mr. Jeff Parr, Researcher; and Ms. Barbara Taylor, Ontario Representative of the Central Committee. I believe one of you gentlemen, or the lady, will make a presentation to the committee. Do we have a copy of a brief here? No? Okay. We will listen to your statement and then we will go to questions.

**Ms. Barbara Taylor (Ontario Representative, Central Committee, National Union of Students):** First of all, I would like to begin by introducing the three of us as well as explaining what the National Union of Student is. On my right is John Doherty, the Executive Officer. I am Barbara Taylor, a member of the national executive, and on my left is Jeff Parr who is the national researcher.

The National Union of Students is an organization that represents approximately 400,000 post secondary students across Canada. In this presentation we represent all those students, as well as several provincial organizations of students. I would like to thank you for this opportunity to give a presentation to the task force. I would also like to say that we will be able to give you copies of our presentation, hopefully fairly shortly, it is just that we had trouble getting the brief fully prepared before we came to the meeting. Jeff will start our presentation.

• 1410

**Mr. Jeff Parr (Researcher, National Union of Students):** Thank you. At the outset, I would like to say that we are distressed that the context for this task force's deliberations will be, in effect, continued underfunding for social services and, from our perspective, continued underfunding for post-secondary education.

By setting the parameters for the task force in such a way that they are limited by the October budget and by the pursuit of net savings of \$1.5 billion, the government has basically directed this body to assume partial blame and responsibility for the continuing deterioration of social services in Canada.

[Translation]

intérêts des personnes qui doivent porter ces dossiers, nous imprimons nos compte-rendus des deux côtés de la page. Y a-t-il quelqu'un qui l'appuie?

**M. Blenkarn:** J'aimerais faire une remarque là-dessus, monsieur le président.

**Le président:** Non, je ne crois pas qu'il y ait une motion. Il a dit tout simplement qu'il voulait soulever le point. Je crois qu'il a dit ce qu'il avait à dire. Nous n'en discuterons pas davantage.

**M. Blenkarn:** Je voulais tout simplement vous faire remarquer qu'il y a d'autres dépenses, il y a l'impression, et si on doit retrier tout le bazar pour le faire photocopier de l'autre côté—cela devient parfois considérablement plus cher.

**Le président:** Je suis désolé, monsieur Blenkarn, la première remarque était irrecevable donc la réaction est aussi irrecevable.

Nous sommes très heureux cet après-midi d'avoir devant nous des représentants de l'Association nationale des étudiants. M. John Doherty, membre de l'exécutif; M. Jeff Parr, chercheur; et M<sup>lle</sup> Barbara Taylor, représentante de l'Ontario au comité central. Je crois, mademoiselle et messieurs, que l'un d'entre vous fera un exposé au comité. Avons-nous une copie de la soumission? Non? D'accord. Nous écouterons votre soumission et ensuite nous passerons aux questions.

**Mme Barbara Taylor (représentante de l'Ontario au comité central, Association nationale des étudiants):** Tout d'abord, j'aimerais vous faire les présentations et vous expliquer ce que fait l'Association nationale des étudiants. À ma droite, John Doherty, membre de l'exécutif. Je m'appelle Barbara Taylor, membre de l'exécutif national, et à ma gauche Jeff Parr qui est le chercheur national.

L'Association nationale des étudiants est une organisation qui représente à peu près 400,000 étudiants au niveau post-secondaires à travers le Canada. Aux fins de cette présentation, nous représentons tous ces étudiants-là, ainsi que plusieurs organisations d'étudiants au niveau provincial. J'aimerais vous remercier pour cette possibilité de faire une soumission à votre groupe de travail. J'aimerais aussi vous préciser que nous pourrions vous fournir des copies de notre soumission, je l'espère, dans un avenir assez rapproché; nous avons eu des difficultés à terminer la préparation de la soumission avant de comparaître ici. Jeff va commencer notre présentation.

**M. Jeff Parr (chercheur, Association nationale des étudiants):** Merci. Tout d'abord, j'aimerais signaler que nous sommes désolés de voir que le contexte de vos délibérations vous portera à encourager le maintien de l'insuffisance du financement accordé aux chapitres des services sociaux et conséquemment de l'éducation post-secondaire.

En fixant les paramètres des travaux du groupe d'étude de façon à ce que vous deviez vous en tenir au budget d'octobre tout en cherchant à réaliser des économies nettes de 1.5 milliard de dollars, le gouvernement, au bout du compte, vous oblige à assumer une partie du blâme et de la responsabilité pour cette détérioration continuelle des services sociaux au Canada.

*[Texte]*

In 1980, the social affairs envelope of the federal government increased by a rate of only 9.4 per cent while the total envelope expenditures increased by 14 per cent. Already, fiscal restraint is being put into effect for social affairs and we would suggest that another cut of \$1.5 billion is only going to make thing worse.

While there can be no doubt that post-secondary education is essential to long-term economic development, there can neither be any doubt that it is an important social service that can provide low-income Canadians with limited avenues for social and economic mobility and, just as importantly, can help them gain a clearer understanding of their society and their world.

The renegotiation of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act in 1976 set the stage for rapid deterioration of post-secondary education. The Prime Minister said at the time that the new agreement would suit the current and future imperatives, namely fiscal restraint, and the provinces will have greater incentive to implement what are admittedly difficult measures to restrain spending in those fields to reasonable levels. At the same time, the Prime Minister said that one of the principles underlying established programs financing would be the continuation of federal participation with the provinces in consideration and development of national policies of significance in health and post-secondary education. Those areas of national significance that he outlined for post-secondary education were: accessibility, bilingualism, Canadian studies and national use of post-secondary educational resources. Later in the House of Commons, he promised the federal government would correct any deteriorations that may have developed out of established programs financing; in effect, that would develop out of block funding of social services and provincial underfunding that would develop as a consequence of it.

Since 1976, students have seen the provinces embrace admittedly difficult measures to restrain post-secondary education and health spending with gusto and, from the perspective of accessibility to post-secondary education alone, the situation has deteriorated dramatically. In the maritime provinces, virtually all post-secondary funding can be traced to the federal government. In Saskatchewan, 98 per cent can be traced to the federal government, and those are not uncommon phenomena.

Since 1976, as a direct result of provincial underfunding for post-secondary education, tuition fees outside of Quebec have increased in the order of 60 per cent and participation rates in post-secondary education have fallen a full percentage point to 18.4 per cent. It is expected that those participation rates will continue to decline.

Now we are alarmed to hear reports that the federal government is also considering making another \$1.5 billion saving, primarily at the expense of post-secondary education. It appears that the federal government's intention is to correct

*[Traduction]*

En 1980, l'enveloppe des affaires sociales du gouvernement fédéral n'a augmenté que de 9.4 p. 100 tandis que les dépenses totales augmentaient de 14 p. 100. On met déjà en place certaines restrictions budgétaires dans le domaine des affaires sociales et nous croyons qu'une autre coupure de 1.5 milliard de dollars ne fera qu'empirer les choses.

S'il ne fait aucun doute que l'éducation post-secondaire est une composante essentielle en vue d'un développement économique soutenu à long terme, il ne fait aucun doute non plus qu'il s'agit là d'un service social important qui peut offrir, aux Canadiens qui ont des revenus plus bas que les autres, des possibilités d'avancement social et économique et, tout aussi important, qui pourrait les aider à mieux comprendre leur société et le monde dans lequel ils vivent.

La renégociation de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces en 1976 a créé les conditions nécessaires à cette rapide détérioration de l'éducation post-secondaire. Le premier ministre avait dit à l'époque que ce nouvel accord répondrait aux impératifs actuels et futurs, c'est-à-dire les restrictions économiques, et que les provinces se verraient encouragées, par le fait même, à prendre les mesures nécessaires, si difficiles soient-elles, pour assurer que les dépenses dans ces domaines ne dépasseraient pas des niveaux raisonnables. Le premier ministre disait aussi qu'un des principes en matière de financement des programmes établis serait de prolonger la coopération du fédéral avec les provinces pour développer des politiques nationales significatives en matière de santé et d'éducation post-secondaire. Ces éléments d'importance nationale qu'il a soulignés en matière d'éducation post-secondaire étaient l'accessibilité, le bilinguisme, les études canadiennes et l'utilisation nationale des ressources post-secondaires en matière d'éducation. Plus tard, à la Chambre des communes, il a promis que le gouvernement fédéral s'occuperait de toute détérioration qui pourrait découler du financement des programmes établis; à vrai dire, que pourrait découler du concept de financement global des services sociaux et du financement déficitaire de la part des provinces, qui en résulterait dans ce domaine.

Depuis 1976, les étudiants ont vu les provinces adopter des mesures parfois draconiennes avec hardiesse dans les domaines de la santé et de l'éducation post-secondaire, dans le cas de ce dernier secteur, la situation quant à l'accès s'est détériorée de façon dramatique. Dans les provinces Maritimes, tous les fonds consacrés à l'éducation post-secondaire proviennent du gouvernement fédéral. En Saskatchewan, 98 p. 100 de ces fonds proviennent du gouvernement fédéral et ce ne sont pas là des phénomènes isolés.

Depuis 1976, comme résultat direct de ce manque de financement pour l'éducation post-secondaire, les frais de scolarité, à l'extérieur du Québec, ont augmenté de quelque 60 p. 100 et les taux de participation ont diminué d'un point de pourcentage entier pour atteindre 18.4 p. 100. On croit que ce taux de participation continuera de diminuer.

Nous nous alarmons de ce que le gouvernement fédéral veut réaliser des économies supplémentaires de 1.5 milliard de dollars, surtout au détriment de l'éducation post-secondaire. Il semble que l'intention du gouvernement fédéral soit d'aggraver



## [Text]

the deterioration of post-secondary education by jumping on the provincial governments' cutbacks bandwagon with what amounts to an average cut for post-secondary education of about 30 per cent. We fear such cuts would not only spur the deterioration of the post-secondary system in Canada but would also lead to tuition increases in excess of 200 per cent. You can be sure that access to post-secondary education would be negatively influenced by such a major adjustment and, most certainly, those most affected by such cutbacks would be the poor and disadvantaged.

That is the context that we, unfortunately, see the deliberations of this task force in and also the upcoming renegotiations of established programs financing.

**Mr. John Doherty (Executive Officer, National Union of Students):** Okay, I want to deal with what we see as the role of the federal government in the financing of post-secondary education and the forum in which this role should take place.

The National Union of Students sees a clear need for a well-defined role for the federal government in post-secondary education. Over the past 80 years and particularly since the Second World War, the federal government has developed an informal but extensive role in post-secondary education. The development of this involvement was done in conjunction with provincial governments and with their consent.

The federal involvement was usually initiated because of the federal government's financial strength, and it was through their financial power that they were able to exert influence over education directions. However, this involvement was done in a piecemeal fashion, without any plans or over-all direction for this involvement. As a result, the federal government's involvement was ad hoc and it was influenced only through the provision of money.

• 1415

In the 1975 review of the Canadian educational system by the Organization for Economic Co-operation and Development, they characterized federal involvement as follows:

"In reality though, the educational policies of the federal government and the financial concomitants of that policy cannot be overlooked. A considerable federal presence in the educational policy is indeed tolerated by the provinces and arouses no hostility, as long as nobody calls it educational policy and as long as there are no overt strings attached to the money coming from Ottawa." As they later stated in the report, it is a do one thing as if it was something else attitude. Both levels of government have, in this process, recognized the need for federal involvement. The federal presence has resulted in the expansion of the educational system and the opening up of the doors of post secondary education to more people in Canada, from the late fifties and early sixties onwards to the early seventies.

## [Translation]

cette détérioration de l'éducation post-secondaire en imitant les restrictions budgétaires imposées par les gouvernements provinciaux et en adoptant une mesure qui entraînera une diminution moyenne de 30 p. 100 dans les budgets consacrés à l'éducation post-secondaire. Nous avons peur que de telles restrictions non seulement accélèrent cette détérioration du système au Canada mais qu'elles mènent aussi à des augmentations des frais de scolarité de l'ordre de plus de 200 p. 100. Soyez assurés que l'accès à l'éducation post-secondaire subirait les contrechocs négatifs d'une telle mesure et que les plus sérieusement touchés par de telles restrictions seraient les pauvres et les économiquement faibles.

Voilà le contexte malheureux dans lequel nous croyons que se dérouleront les délibérations de votre groupe et dans lequel se feront les négociations du financement des programmes établis.

**M. John Doherty (membre de l'exécutif, Association nationale des étudiants):** Maintenant, j'aimerais traiter de ce que nous concevons être le rôle du gouvernement fédéral en matière de financement de l'éducation post-secondaire et de la scène sur laquelle devrait se jouer ce rôle.

L'Association nationale des étudiants croit que le gouvernement fédéral a un rôle très bien défini à jouer dans l'éducation post-secondaire. Pendant les 80 dernières années et surtout depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a joué un rôle officieux mais très important dans ce secteur. Cela s'est fait de concert avec les gouvernements provinciaux et avec leur consentement.

Les initiatives du gouvernement fédéral découlaient la plupart du temps de son poids économique et c'est grâce à cette puissance qu'il a réussi à exercer son influence en matière d'éducation et d'orientation de ce secteur. Cependant, ce rôle n'a été exercé que de façon disparate sans qu'il y ait de direction ou de plan directeur général en cette matière. Par conséquent, le rôle du gouvernement fédéral s'exerçait sur une base ad hoc et il n'était influencé que par la fourniture de fonds.

Dans l'examen du système d'enseignement canadien fait par l'Organisation pour la coopération et le développement économique en 1975, on a qualifié le rôle fédéral comme suit:

«En réalité cependant, l'on en peut ignorer ni les politiques d'enseignement du gouvernement fédéral ni les aspects financiers concomitants de cette politique-là. Une présence fédérale considérable dans la politique d'enseignement est en fait tolérée par les provinces et ne donne pas lieu à l'hostilité, pour autant que personne ne l'appelle une politique d'enseignement, et pour autant il n'y ait pas de conditions explicites liées à l'octroi des fonds d'Ottawa». Comme on l'a fait remarquer plus loin dans le rapport, il s'agit d'une attitude qui consistait à faire une chose tout en faisant semblant qu'elle en était une autre. En ce faisant, les deux niveaux de gouvernement ont reconnu le besoin d'un rôle fédéral. La présence fédérale a eu pour résultat l'expansion du système d'enseignement et un grand accès à l'enseignement post-secondaire pour le peuple du

## [Texte]

This expansion of the federal role has meant that the federal government has now at least 40 departments and agencies involved directly with post secondary education. Unfortunately, as the OECD report points out, this involvement has no plan nor is the public aware of this extensive involvement. Thus, the system as a whole suffers from not only an unplanned approach at both levels of government but also makes it extremely difficult for the public to have any input into federal involvement in federal-provincial agreements.

We feel that any new funding agreement between the provinces and the federal government be based on a clearly defined role and purpose for the federal government, that there be stated national goals and objectives and that the funding be based on these goals and objectives. We would like to suggest six guidelines for this federal involvement.

One, the establishment of a federal agency to co-ordinate federal involvement. Two, the setting of broad national goals and objectives agreed upon by both levels of government. Three, visibility for federal involvement in post secondary education. Four, working with the provinces through formal channels to plan federal involvement in post secondary education in conjunction with provincial plans. Five, to ensure quality and accessible education across the country. six, to determine minimum levels of funding with the provinces and conditions the provinces must meet to receive federal money.

Federal involvement is important since it is only the federal government that is charged with the present direction for the economy and the maintenance of Canadian culture. The federal role is essential if we are to ensure the development in all areas of the country and an accessible quality education system in this country that will meet both the needs of individuals and society at large.

The basis of the funding of post secondary education, as I stated earlier, should be done only after a clear outline of the purpose of education and its role in Canada. The present system is not based on any such concept and is one of the problems with the present agreement. In fact, the present agreement encourages cutbacks in post secondary education and exacerbates, regional disparities in post secondary education. When the federal government untied the grant in 1976, it was a signal to the provinces to allow them to cut back spending and redirect the savings into other areas. This has resulted in the provinces reducing their share of the costs of education and encouraging the decline of our existing system. We feel that federal funding should come in the following terms.

One, cash grants to the provinces rather than the system of cash grants and tax transfers. Two, the money should be tied

## [Traduction]

Canada, à partir de la fin des années 50 et du début des années 60 et jusqu'au début des années 70.

A cause de cette expansion du rôle fédéral, le gouvernement fédéral dispose actuellement d'au moins 40 ministères et agences qui participent directement à l'enseignement post-secondaire. Malheureusement, comme le fait remarquer le rapport de l'OCDE, cette participation ne suit pas un plan, et le public n'est pas conscient de cette participation extensive. Donc, non seulement le système dans son ensemble souffre-t-il d'une approche non planifiée aux deux niveaux de gouvernement, mais aussi il devient extrêmement difficile pour le public de contribuer un apport quelconque à la participation fédérale dans des accords entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous estimons qu'un nouvel accord de financement entre les provinces et le gouvernement fédéral, quel qu'il soit, doit être établi sur la base d'un rôle et d'un but clairement définis pour le gouvernement fédéral, qu'il faut énoncer des buts et des objectifs nationaux et prendre ceux-ci comme base de financement. Nous aimerions vous suggérer six lignes directrices pour cette participation fédérale.

D'abord, la création d'une agence fédérale pour coordonner la participation du gouvernement central. Deuxièmement, l'établissement d'un ensemble de buts et d'objectifs nationaux convenus entre les deux niveaux de gouvernement. Troisièmement, la visibilité de la participation fédérale dans l'enseignement post-secondaire. Quatrièmement, la collaboration officielle avec les provinces pour planifier la participation fédérale dans l'enseignement post-secondaire en relation avec les plans provinciaux. Cinquièmement, la garantie d'un enseignement accessible et de qualité partout au pays. Sixièmement, la définition, en collaboration avec les provinces, de niveaux minima de financement et des conditions que doivent remplir les provinces avant de recevoir des fonds fédéraux.

Une participation fédérale est importante puisque ce n'est que le gouvernement fédéral qui est chargé de diriger l'économie et de maintenir la culture canadienne. Le rôle fédéral est essentiel si on veut s'assurer le développement dans toutes les régions du pays ainsi qu'un système d'enseignement accessible et de qualité dans ce pays, système qui satisfera les besoins des particuliers et les besoins de la société dans son ensemble.

Comme je l'ai dit auparavant, on ne doit établir les bases de financement de l'enseignement post-secondaire qu'une fois clairement défini le but de l'enseignement et son rôle au Canada. Le système actuel n'a pas pour base un tel concept et c'est là une des lacunes de l'accord actuel. En effet, l'accord actuel favorise les réductions dans l'enseignement post-secondaire et augmente les disparités régionales dans ce secteur. Lorsque le gouvernement fédéral a éliminé les conditions d'octroi en 1976, c'était une indication aux provinces qu'elles pouvaient réduire les dépenses et réorienter les épargnes réalisées vers d'autres secteurs. Par conséquent, les provinces ont réduit leur part des coûts d'enseignement, ce qui a favorisé le déclin de notre système actuel. Nous estimons que le financement fédéral doit être octroyé comme suit:

Premièrement, des octrois d'argent aux provinces plutôt que d'avoir le système mixte d'octroi en argent accompagné des



*[Text]*

to the programs they are allocated for. Three, the money should be for operating costs of the institutions. Four, the amount of money should not be based on the province's ability to spend as was the case in the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act. Five, equalization should be an integral part of the agreement. Six, regional disparity should be eliminated. Seven, basic conditions should be met before the province qualified for federal money, as such exists under the Medical Care Act. Eight, the program should promote accessibility and quality education.

We feel that the basis of this federal-provincial agreement would be much improved over the present agreement. However, these ideas must be discussed in a more detailed way to ensure that we are developing the basis for a strong educational system that will meet our needs in the future.

**Ms. B. Taylor:** As you can see from our presentation so far, there are many problems that we feel face the post secondary system in Canada. As a result, we are very seriously concerned about some of the limitations that have been placed upon this task force. First of all, we feel that the timeframe which has been given to the task force is insufficient, given the scope and magnitude of the task that you face. We feel as well that while a parliamentary task force is a good idea at this point in time, there should be more official room for greater participation from the public. We also feel that the mandate of the committee, which limits the task force to the budget of October 1980, will predetermine the results of this task force to seek the government's needs.

• 1420

We see that there are a couple of ways in which some of these problems can be dealt with. First of all, the deadline currently set out for making submissions and holding meetings should be extended to allow more organizations and/or individuals to submit their point of view to the task force. For example, at this point in time many student councils are in the process of transferring over to next year's councils. As well, students are faced with many exams and essays at this time of the year and that limits their ability to make any kind of detailed submission to the task force. In addition, we feel that one of the other ways these problems could be dealt with would be to extend the current agreement to allow for a more in-depth inquiry into post secondary education. There is a precedent that has been set for doing something of this nature. In 1972, the act currently in existence was extended because agreement could not be reached between the provincial and federal governments, and the new act came in place in 1977.

A public inquiry would assist in many ways in looking at the problems of the current post secondary system and examining the ways it should develop to assist the people in Canada. We feel that if the federal government is to spend its money

*[Translation]*

transferts fiscaux. Deuxièmement, les fonds doivent être liés aux programmes pour lesquels ils sont accordés. Troisièmement, les fonds doivent être utilisés pour couvrir les coûts de fonctionnement des institutions. Quatrièmement, les octrois ne devraient pas être fonction de la capacité de la province de faire des dépenses, comme c'était le cas dans la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Cinquièmement, la péréquation doit faire partie intégrante de l'accord. Sixièmement, la disparité régionale doit être éliminée. Septièmement, des conditions de base doivent être respectées avant que la province reçoive des fonds fédéraux, selon le système existant dans la Loi sur les soins médicaux. Huitièmement, le programme doit favoriser l'accessibilité et l'enseignement de qualité.

Nous estimons qu'une telle base pour un accord entre le gouvernement fédéral et les provinces représenterait une grande amélioration vis-à-vis des accords actuels. Cependant, il faut que cette idée soit étudiée en détail pour assurer que nous établissons la base d'un solide système d'enseignement qui satisfera nos besoins à l'avenir.

**Mme B. Taylor:** Comme le démontre notre exposé jusqu'ici, de nombreux problèmes confrontent le système post-secondaire au Canada. Par conséquent, nous sommes très préoccupés par certaines des contraintes imposées à votre groupe de travail. Tout d'abord, nous estimons que les délais accordés au groupe de travail sont insuffisants, étant donné l'étendue et la magnitude de la tâche qui est la vôtre. Nous estimons aussi que bien qu'un groupe de travail parlementaire soit une bonne idée à ce moment-ci, il faudrait y avoir de plus grandes possibilités pour une participation publique. A notre avis, le mandat du Comité, qui limite votre groupe de travail au budget d'octobre 1980, va déterminer au préalable les résultats auxquels arrivera ce groupe de travail en ce qui concerne les besoins du gouvernement.

Il y a plusieurs façons de résoudre ces problèmes. Tout d'abord, le délai actuel pour la présentation des soumissions et la convocation de réunions devrait être prolongé pour permettre à davantage d'organisations et/ou de particuliers de soumettre leur point de vue au groupe de travail. Par exemple, à l'heure actuelle plusieurs conseils étudiants sont en train de transférer leur mandat aux conseils de l'année prochaine. De même, les étudiants sont confrontés par bien des examens et doivent soumettre des dissertations à cette époque de l'année, ce qui limite les possibilités qui leur sont ouvertes pour présenter une soumission détaillée au groupe de travail. Par surcroît, nous estimons qu'une autre façon de résoudre ces problèmes serait de prolonger l'accord actuel pour permettre une étude plus profonde de l'enseignement post-secondaire. Il y a un précédent pour cela. En 1972, la loi en vigueur à ce moment-là était prolongée parce qu'il n'était pas possible de parvenir à un accord entre les gouvernements fédéral et provinciaux; la nouvelle loi a été adoptée en 1977.

Une enquête publique serait d'une grande utilité en étudiant les problèmes du système post-secondaire actuel ainsi qu'en examinant les modalités de son développement pour aider la population du Canada. Si le gouvernement fédéral voulait

*[Texte]*

effectively, to receive the credit it desires and to serve the national interest, there are many questions that have been left unanswered at this point. A public inquiry should include both the federal and provincial governments as well as students, faculty, administration and representatives from the public. This inquiry should be required to commission studies, solicit briefs from members of the public across Canada and to travel through all regions of Canada. It should report to both the federal and provincial governments with recommendations for the future direction of education, the funding levels of education and who would pay for what, the role of the federal and the provincial governments. It should deal as well with questions like accessibility to post secondary education.

We feel that a public inquiry of this nature is necessary if we are to fully examine the problems that exist within the system at the current time. We feel as well that the task force should not examine disagreement through the blinkers of making sufficient savings in this area. We are sure that everyone has felt some frustration with the types of limitations that have been placed upon the task force, and we feel that the government should be slowed down in its haste to revise this agreement. We feel that post secondary education at the present time is at a critical juncture and that there are many unanswered questions. Over the past decade there has been increasing criticism of post secondary education both by the government and by the media. Many people have called for the education system to be revamped and oriented more towards the needs of the economy.

While we would agree with the need for a complete reevaluation of the educational system, we find that many of the harshest critics propose simplistic and short-sighted policies regarding the answers to these problems. We would say that the problems faced by the post secondary system are rooted in the lack of a clear role and purpose for the system, and that these problems are greatly enhanced by the ongoing government's underfunding of the system. Even the areas the government currently sees as priorities are being cut back and limited in their ability to meet increased demands.

There also has been increasing criticism of the liberal arts education programs. However, we see that this criticism is motivated by other reasons than an evaluation of the liberal education programs we currently see in existence. In students' minds there is still a clear and important need for liberal arts education, and this area should not be singled out for cuts.

As you can see from our presentation there are many problems we see with the current system of education in this country and we feel that if the government goes about severely cutting back the educational system this will create many, many more problems for the future. We feel that a cohesive plan should be set out for the system by both the federal and provincial governments, and that the erosion of post-secondary

*[Traduction]*

utiliser son argent de façon efficace, jouir du mérite qui lui est dû et servir l'intérêt national, nous estimons qu'il faut trouver des réponses à bien des questions. Une enquête publique devrait inclure la participation des gouvernements fédéral et provinciaux, des étudiants, du corps enseignant, de l'administration et des représentants du public. Cette enquête devrait avoir pour but de faire faire des études, de solliciter des soumissions du public de partout au Canada et de voyager dans toutes les régions du pays. Elle devrait faire rapport aux gouvernements fédéral et provinciaux en incluant des recommandations en ce qui concerne les futurs choix sur l'enseignement, les niveaux de financement de l'enseignement et la responsabilité financière de toutes les parties, ainsi que le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux. Elle devrait également se pencher sur des questions telles l'accessibilité à l'enseignement postsecondaire.

Nous estimons qu'une telle enquête publique est nécessaire pour examiner en détail les problèmes existant à l'intérieur du système à l'heure actuelle. Nous estimons également que le groupe de travail ne devrait pas examiner cet accord dans le but de réaliser des économies suffisantes dans ce domaine. Nous sommes certains que les limitations imposées sur ce groupe de travail sont frustrantes pour tous, et nous estimons qu'il faut ralentir le gouvernement dans sa course vers une révision de cet accord. Nous estimons que l'enseignement postsecondaire en est actuellement à un point critique et qu'il y a beaucoup de questions qui n'ont pas trouvé de réponse. Au cours des dix dernières années, il y a eu une intensification des critiques vis-à-vis de l'enseignement postsecondaire de la part du gouvernement et des médias. Beaucoup de personnes ont demandé la restructuration du système d'enseignement et son orientation en fonction des besoins de l'économie.

Tout en reconnaissant les besoins d'une réévaluation complète du système d'enseignement, nous considérons que beaucoup de critiques parmi les plus sévères proposent des politiques simplistes et peu éclairées. A notre avis, les problèmes auxquels est confronté le système postsecondaire trouvent leurs racines dans le fait qu'il n'y a pas de rôle et de but bien définis pour ce système; ces problèmes sont aggravés par le fait que le gouvernement continue à sous-financer le système. Il y a des réductions même dans les domaines considérés actuellement par le gouvernement comme étant prioritaires, ce qui réduit leur capacité à satisfaire une demande accrue.

Il y a eu également une intensification des critiques au sujet des programmes d'enseignement des arts libéraux. Cependant, ces critiques proviennent d'autres sources que l'évaluation des programmes d'enseignement libéral qui existent actuellement. Dans l'esprit des étudiants il est toujours aussi important d'avoir un enseignement des arts libéraux, et il ne faut pas que ce domaine fasse l'objet de réductions budgétaires.

Comme notre exposé le démontre, nous voyons beaucoup de problèmes dans le système d'enseignement actuel dans ce pays, et nous estimons que si le gouvernement imposait des réductions sévères, cela aurait pour résultat la création de nombreux autres problèmes à l'avenir. Nous estimons que le gouvernement fédéral tout aussi bien que les gouvernements provinciaux devraient planifier le système de façon cohérente et qu'il



[Text]

education should receive more than just a cursory glance. The National Union of Students is very concerned about the role of education in the future of this country and we would like you to consider some of the problems that we have brought up.

• 1425

**The Chairman:** Thank you very much, Ms. Taylor. I would like to explain about the matter of time for submissions. It is not that we want to be difficult; we realize there is a time constraint and our mandate specifies a date by which we must report to the House of Commons. The reason why we could not give more time to national organizations to advise us that they could send us submission was because we made the decision to travel to all capitals of the provinces and the two territories. It was a decision that we made because we judged that it is important to try to meet people in the regions also, and not only those who could come to Ottawa. It was a decision that we had to make and we regret that there was not much time for organizations like yourselves to let us know and come before us. Nevertheless, we appreciate your presentation and, as you see, it did not have to be something that takes a long time to prepare. You are quite capable of coming here at short notice and giving us very clearly your views. We are not a royal commission; we are a group of politicians trying to make a political judgment so we do not need profound research to be put into presentations that come before us from the public. As I say, the reason we had to get these appearances by national organizations going very quickly is because we made the decision to travel; we made a political judgment as to its importance and we had to balance out those two things. I just wanted to make that point that we were not being difficult just for the fun of it.

**Mr. Herbert:** Would you mind if I add a couple of points, Mr. Chairman? This really is on a point of order, because I think it needs clarification. There were at least three references to limitations placed on this task force. Now, I do not consider myself limited in any way and, while we have a subject which gives us some broad limitations, I do not want the witnesses to believe that we feel in any way limited to the considerations that we can undertake in these hearings; at least I do not, as an individual.

The other thing mentioned was that the mandate limits the task force to the budget of 1980. Even the Minister of Finance admitted that this was an indication of government guideline, and that there was no question that it would limit the recommendations of the task force.

I want to make those two points very clear. We have a subject to be discussed, but I do not want there to be any thoughts in the minds of the witnesses that we are limited to

[Translation]

faut faire plus que de jeter un coup d'œil superficiel sur le problème de l'érosion dans le domaine de l'enseignement post-secondaire. L'Association nationale des étudiants se préoccupe sérieusement du rôle futur de l'enseignement dans notre pays et nous voudrions que vous réfléchissiez à certains des problèmes que nous avons soulevés.

**Le président:** Merci beaucoup, mademoiselle Taylor. J'aimerais vous donner certaines explications en ce qui concerne les délais de soumissions. Nous ne voulons pas être difficiles; nous savons qu'il y a des restrictions de temps et notre mandat nous impose une date limite pour présenter notre rapport à la Chambre des communes. Nous n'avons pas pu accorder plus de temps aux organismes nationaux pour nous présenter des mémoires parce que nous avons décidé de nous rendre dans toutes les capitales provinciales et territoriales du pays. Nous avons pris cette décision parce que, à notre avis, il faut rencontrer ceux et celles qui habitent dans toutes les régions du pays, et non les seules personnes qui peuvent se déplacer pour venir à Ottawa. C'est une décision qu'il nous a fallu prendre et nous regrettons que des organismes comme le vôtre n'aient pas eu tellement de temps pour nous faire part de leur intention de comparaître devant nous. Néanmoins, nous vous sommes reconnaissants de votre présentation et, comme vous vous en êtes rendus compte, ce n'est pas long à préparer un tel document. Il vous est tout à fait possible de venir ici à pied levé et de nous faire part très clairement de vos opinions. Nous ne constituons pas une commission royale; nous sommes un groupe de politiciens qui essayons de porter un jugement politique et il n'est donc pas nécessaire que les documents qui nous sont présentés par le public soient le fruit d'une recherche poussée. Comme je l'ai dit, il nous fallait organiser très rapidement la comparution d'organismes d'envergure nationale parce que nous avons décidé de voyager; nous avons posé un jugement politique quant à l'importance des divers facteurs et nous avons dû peser le pour et le contre de ces deux aspects. Je ne voulais que vous faire remarquer que nous ne voulions pas être difficiles pour le simple plaisir de l'être.

**M. Herbert:** Pourrais-je y ajouter quelques commentaires, monsieur le président? C'est plutôt vraiment un rappel du Règlement, parce que je crois qu'il faut certain éclaircissement. On a, au moins trois reprises, ramené sur le tapis la question des restrictions imposées à notre groupe de travail. Je ne me considère pas limité de quelque manière que ce soit et, bien que nous ayons un sujet qui nous impose quelques limitations générales, je ne voudrais pas que les témoins croient que nous nous sentons limités quant aux réflexions que nous pouvons faire dans le cadre de nos débats; du moins je ne me sens pas limité en tant qu'individu.

L'autre point qui a été soulevé était que le mandat limite le travail du groupe au budget de 1980. Le ministre des Finances lui-même a avoué que c'était une indication d'orientation gouvernementale, et qu'il n'était pas question que cela limite les recommandations faites par le groupe de travail.

J'aimerais que ces deux points-là soient très clairs. Il y a un sujet qu'il nous faut discuter, mais je n'aimerais pas que les témoins aient l'idée qu'il y a des limites quant aux domaines

[Texte]

what we can consider and the areas in which we can make recommendations.

**Mr. Blenkarn:** Right on.

**The Chairman:** Do you have some questions, Mr. Thacker?

**Mr. Thacker:** Yes, Mr. Chairman, I do have a few to put to whomever feels most qualified to respond. I wonder if you have had occasion to read the paper by Peter M. Leslie who is from the Department of Political Studies at Queen's University. He gave a paper entitled "New Directions in Financing Canadian Universities" at a gathering held in Toronto on March 3. In that paper he made a specific recommendation for a CANSED fund, which was rather interesting because it is a fund for Canadian scientific and educational development. Have you had an opportunity to review his paper and, if so, what comments do you have vis-à-vis it?

**Mr. Parr:** We have not really had an opportunity to do an extensive review of it. We have not come to an agreed-upon position among our members as to what exactly our students' position would be for the CANSED proposal. However, I do understand that basically it is taking Canada Student Loans, research and development funding, and established programs financing and putting them into one agency as a block. It sounds as if it is at least an indication of a step in the direction we are calling for which is to have some agency that determines the federal government's involvement in post-secondary education. As it stands now, there are 40 different departments and agencies that are in some way involved in the system. I am sorry, I cannot tell you yes or no on whether we agree with them. We see it at least as a step in the direction of those particular concerns that we have, although there are other aspects of the report, specifically in reference to levels of tuition fees, that sort of thing, that we probably would not be in agreement with.

• 1430

**Mr. Thacker:** I am wondering then, since the committee is not going to be preparing its report until June, would you consider reviewing that proposal before you make your written brief and include some comments with respect to it?

My second question. I had not realized, until I looked at the CAUT background document, that of the 10 provinces, a full eight of them have actually increased their operating grants between 1972 and 1976-1977 at a percentage rate higher than the federal transfers. That would seem to indicate that the provinces were spending more on education. Have you seen that table and what are your comments vis-à-vis it.

**Ms. B. Taylor:** Well, one of the comments that I would make about provincial funding as compared to the federal transfers is that in pretty well all of the cases, the provincial government does not increase its educational spending to the amount that the federal transfers have increased; for example, for next year in Ontario, the increase in federal transfers is \$99.8 million, whereas the Ministry of Colleges and Universities budget has only increased by \$79 million. That is a

[Traduction]

que nous pouvons étudier et les secteurs dans lesquels nous pouvons faire des recommandations.

**M. Blenkarn:** Exactement.

**Le président:** Avez-vous des questions, monsieur Thacker?

**M. Thacker:** Oui, monsieur le président, j'en ai quelques-unes à poser à quiconque s'estime le plus capable à y répondre. Je me demande si vous avez eu l'occasion de lire le document de Peter M. Leslie de la faculté des sciences politiques de Queen's University. Il a présenté une étude intitulée «New Directions in Financing Canadian Universities» à une conférence qui a eu lieu à Toronto le 3 mars. Dans son étude, il a fait une recommandation précise relative à un fonds CANSED, qui était assez intéressant parce que c'est un fonds pour le développement de la science et de l'enseignement canadien. Avez-vous eu la possibilité d'étudier son document, et, si oui, quels seraient vos commentaires?

**M. Parr:** Nous n'avons vraiment pas eu la possibilité de l'étudier en détail. Nos membres n'en sont venus à une conclusion commune quant à cette proposition CANSED. Cependant, je crois comprendre qu'il s'agit essentiellement de prendre le régime canadien de prêts aux étudiants, le financement de la recherche et du développement et le financement des programmes établis et de les mettre en bloc sous l'égide d'une seule agence. Il semble que c'est éventuellement un pas dans la direction que nous aimerions suivre; c'est-à-dire d'abord une agence qui définit la participation du gouvernement fédéral dans l'enseignement post-secondaire. A l'heure actuelle, il y a 40 ministères et agences différents qui participent, d'une manière ou d'une autre, au système. Je suis désolé, je ne peux pas vous dire si, oui ou non, nous sommes d'accord avec les propositions. Nous considérons que c'est au moins un pas dans la direction des préoccupations que nous avons, bien qu'il y ait d'autres aspects du rapport, en particulier en ce qui concerne les niveaux de frais d'inscription, etc., avec lesquels nous ne serions probablement pas d'accord.

**M. Thacker:** Je me demande donc, puisque le Comité ne va pas préparer son rapport avant le mois de juin, si vous pourriez étudier cette proposition avant de rédiger votre document afin d'y inclure quelques commentaires à cet égard?

Ma deuxième question. Avant d'avoir étudié le document de base de la ACTU je ne m'étais pas rendu compte que pour la période de 1972 à 1976-1977, 8 des 10 provinces ont en effet augmenté leur octroi de fonctionnement à un rythme de pourcentage plus élevé que celui des transferts fédéraux. Ceci semblerait indiquer que les provinces consacraient davantage à l'enseignement. Avez-vous vu ce tableau et quels sont vos commentaires vis-à-vis de lui.

**Mme B. Taylor:** Une remarque que j'aurais à faire quant au financement provincial comparé aux transferts fédéraux est que dans presque tous les cas l'augmentation des dépenses en enseignement encourue par le gouvernement provincial n'est pas aussi élevée que l'augmentation des transferts fédéraux; par exemple, pour l'année prochaine en Ontario, l'augmentation de transferts fédéraux est de \$99,8 millions, tandis que le budget du ministère des collèges et universités n'a été aug-



[Text]

difference of \$20.8 million that institutions in Ontario have been underfunded.

**Mr. Thacker:** Yes, and I note, in the years that I am giving you, that Ontario and Prince Edward Island were the two provinces that increased their operating budgets at a lower percentage than the federal transfers. However, does that not indicate that there is a problem then within certain provinces, and that really, in a sense, is not a federal matter? Should that not be a question of dealing with provincial politicians?

**Mr. Doherty:** One of the things with that is that between that period 1972 to 1976, while there were higher increases than we are getting today from the provincial governments for post-secondary education, the federal government also put a ceiling on the limits of their expenditures to 15 per cent growth per year and I think what we were seeing in that time period was that along with the federal government, the provincial governments were starting to decide that this was a time when they were going to start cutting back their support; they were not going to increase grants to universities at the level sufficient to maintain and continue growth. A lot of universities at that time were still going through the growth and development period based on plans laid down in the late 1960s, and while they were getting increases of 10 per cent or 11 per cent, they still were not seeing the type of growth in the grants needed to meet the expenditures that the universities had planned: development of libraries, athletic facilities, class room buildings, those type of things.

**Mr. Thacker:** I think just so the record is clear—maybe you could correct me if I am wrong—I was under the impression that from 1972 to 1977 the federal cap on the increase was 15 per cent.

**Mr. Doherty:** Yes.

**Mr. Thacker:** From 1977 to now, the cap has been the growth in GNP. Am I correct?

**Mr. Doherty:** Yes.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, I wanted to get the opinion of the students as to whether they believe the federal government should be getting out of payments directly to provinces for post-secondary education and instead flowing the money through to individual students, for example, through sort of a voucher system or some such program.

**Mr. Parr:** No, we would suggest that the federal government should continue to fund post-secondary institutions themselves as opposed to granting the money directly to students. Basically, the reason for that is we think the post-secondary education system now is basically a publicly funded institution and we think that is valuable and should be the basis on which it continues to develop. While we recognize that many students do need financial assistance in order to get post-secondary education, we do not think that should be seen as an avenue for the direction of federal funds. So, we would say students' assistance should continue to be directed to needy students, but at the same time federal funds should be directed

[Translation]

menté que de \$79 millions. Cela fait une différence de \$20,8 millions, montant de sous-financement des institutions en Ontario.

**M. Thacker:** Oui, et je vois, pour les années en question, que l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard étaient les deux provinces qui ont augmenté leur budget de fonctionnement à un rythme plus lent que les augmentations des transferts fédéraux. Cependant, est-ce que cela ne veut pas dire qu'il y a un problème à l'intérieur de certaines provinces, ce qui n'est vraiment pas une question fédérale? C'est une question qui devrait être posée aux politiciens provinciaux, n'est-ce pas?

**M. Doherty:** Pendant cette période de 1972 à 1976, bien qu'il y ait eu des augmentations plus élevées que ce que nous obtenons actuellement des gouvernements provinciaux pour l'enseignement post-secondaire, le gouvernement fédéral a également imposé un plafond à leurs dépenses avec un taux de croissance annuel de 15 p. 100; pendant cette période-là, les gouvernements provinciaux, en collaboration avec le gouvernement fédéral, ont commencé à croire que c'était le moment d'introduire une réduction de leur soutien; on n'a pas augmenté les octrois aux universités à un niveau suffisant pour maintenir et continuer la croissance. Beaucoup d'universités, à cette époque-là, se trouvaient encore au stade de croissance et de développement en fonction des plans établis à la fin des années 1960, et bien qu'ils aient obtenu des augmentations de 10 p. 100 ou de 11 p. 100, le taux de croissance des octrois ne se situait pas à un niveau suffisant pour couvrir les dépenses planifiées par les universités; Le développement des bibliothèques, des installations sportives, des pavillons de salles de cours.

**M. Thacker:** Pour que tout soit très clair... reprenez-moi si je me trompe... j'avais l'impression que de 1972 à 1977 le plafond fédéral pour toute augmentation était de 15 p. 100.

**M. Doherty:** Oui.

**M. Thacker:** Depuis 1977, le plafond est équivalent au taux de croissance du PNB, n'est-ce pas?

**M. Doherty:** Oui.

**M. Thacker:** Monsieur le président, j'aimerais que les étudiants me disent s'ils croient que le gouvernement fédéral, au lieu de faire des paiements directs aux provinces pour des fins de l'enseignements post-secondaire, devrait octroyer ces fonds directement à des étudiants eux-mêmes, par exemple, grâce à un système de certificats ou d'un autre programme semblable.

**M. Parr:** Non, à notre avis le gouvernement fédéral devrait continuer à financer les institutions post-secondaires elle-mêmes au lieu d'octroyer l'argent directement aux étudiants. Essentiellement, notre raison pour cela est la suivante: le système d'enseignement post-secondaire est actuellement une institution à financement public; nous estimons que c'est là un aspect de grande valeur qui devrait former la base du développement futur de l'enseignement. Tout en reconnaissant que beaucoup d'étudiants ont besoin d'une assistance financière pour l'enseignement post-secondaire, nous ne croyons pourtant pas que les fonds fédéraux devraient être engagés dans cette voie. Donc, à notre avis, il faudrait continuer à octroyer de

[Texte]

to the provinces for the operating costs of the post-secondary institutions as well.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, my last question might appear to be out of our strict ambit but I am wondering if the students could make a comment on the Canada student loan program—because, of course, that is part of the over-all package—as to whether or not you believe there could be improvements in the Canada student loan program that would go some distance towards assisting the financing of post-secondary education generally.

• 1435

**Mr. Parr:** It is interesting that you have brought this up. We are just in the process of responding to a federal-provincial task force on student assistance. In our initial submission to the task force we showed that, if the federal government was to take the tax expenditures for education-related tax deductions, the education cost deduction and tuition deduction, and direct that specifically to student bursaries as opposed to loans, they could go a long way towards increasing the rate of participation for low-income people in post-secondary education and making a student aid program that would be a lot more equitable than it is now.

In our response to the task force we have shown that to replace the entire student aid program in Canada as it exists now with an all-grants program, it would require an increase in spending of only 15 per cent. That would be if they took into account also these tax expenditures. So, yes; we recognize that grants would be a much more effective way of drawing low-income people into the system so long as they were need-based grants. And yes, there are avenues open for improving the system, primarily the tax expenditures.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, I wonder if it would be appropriate to ask the National Union of Students to consider filing their brief with us.

**The Chairman:** Certainly.

**Mr. Thacker:** Would you mind doing that?

**Mr. Parr:** Sure.

**The Chairman:** Do you have it now, or later?

**Mr. Parr:** We will send it to you.

**The Chairman:** Thank you. And we will append it to our proceedings. Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to pursue the question of federal-provincial responsibility for a little while. We recognize, at least I recognize, that a lot of groups such as yourselves will come before this committee in effect to plead for more money, and that is normal, or at least

[Traduction]

l'aide aux étudiants à ceux qui sont dans le besoin, mais en même temps les fonds fédéraux devraient être versés aux provinces pour couvrir les coûts de fonctionnement des institutions post-secondaires.

**M. Thacker:** Monsieur le président, il se peut que ma dernière question semble sortir du cadre de nos travaux, mais je me demande si les étudiants ne pourraient pas faire quelques commentaires quant au régime canadien de prêts aux étudiants... parce que, bien entendu, il fait partie de l'ensemble global, ... croyez-vous qu'il serait possible d'apporter des améliorations au programme canadien de prêts aux étudiants qui auraient pour résultat de contribuer au financement de l'enseignement post-secondaire en général?

**M. Parr:** Il est intéressant que vous ayez soulevé ce point. Nous sommes actuellement en train de répondre à un groupe de travail mixte du gouvernement fédéral et des provinces sur l'assistance aux étudiants. Notre premier rapport au groupe de travail a démontré que si le gouvernement fédéral prenait les dépenses fiscales pour les déductions fiscales liées à l'enseignement, la déduction du coût de l'enseignement et la déduction des frais d'inscription pour les convertir directement en bourses au lieu de faire des prêts, cela constituerait une contribution majeure à l'augmentation du taux de participation des personnes à revenu modeste dans l'enseignement post-secondaire et à l'établissement d'un programme d'aide aux étudiants qui seraient beaucoup plus équitable que ce ne l'est à l'heure actuelle.

Dans notre réponse au groupe d'étude, nous avons démontré qu'il ne faudrait qu'une augmentation des dépenses de 15 p. 100 pour remplacer l'ensemble du programme d'aide aux étudiants au Canada tel qu'il existe actuellement par un programme composé uniquement de subventions. Ceci serait le cas si, évidemment, on tient compte de ces sorties d'impôts. Donc, oui; nous sommes conscients du fait que des octrois offriraient un moyen beaucoup plus efficace pour attirer des personnes à revenu modeste vers le système à condition que ces octrois se fassent en fonction des besoins. Et oui, il y a des possibilités d'améliorer le système, essentiellement par les sorties d'impôts.

**M. Thacker:** Monsieur le président, serait-il souhaitable de demander à l'Association nationale des étudiants de nous remettre leur rapport?

**Le président:** Certainement.

**M. Thacker:** Seriez-vous d'accord?

**M. Parr:** Certainement.

**Le président:** Pouvez-vous le faire maintenant, ou plus tard?

**M. Parr:** Nous vous l'enverrons.

**Le président:** Merci. Et nous le ferons annexer au compte rendu. Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président. J'aimerais revenir à cette question de la responsabilité du gouvernement fédéral et des provinces. Nous savons, ou du moins je sais, que beaucoup de groupes tel que le vôtre vont comparaître devant le Comité afin de demander plus d'argent, et c'est normal, ou



[Text]

not to have a cutback in funding from either level of government. We have to go a little deeper than that, I think, because whatever our personal feelings, we have to look at the practicality of the system we have in Canada and the responsibilities of the two levels of government. There is no doubt in my own mind that I would like to see a lot more federal intervention in the field of education, but that is not likely to be and, as a politician, I must accept compromise. So I want to deal with your attitude toward the responsibilities of the two levels of government. Just to set the mood for this, you realize probably that I come from the Province of Quebec which has quite a different attitude.

Now one of the last things you spoke of was funding post-secondary institutions themselves. I assume you do not mean direct funding to the institutions. But if you mean giving the moneys to the provincial governments to then pass on to the institutions, what means do you suggest to assure that the moneys are used for the purpose intended?

**Mr. Parr:** I do mean that.

**Mr. Doherty:** I think they should be required to spend it, if they want to continue receiving federal funds for the programs. They should be geared specifically for post-secondary education and to meet basic criteria. In the process of negotiations, the federal and provincial governments should agree to a certain set of criteria on which basis they would receive the money—one being that they spend it in that area; others being a whole list of things, of areas where programs are accessible and they provide a broad range of educational opportunities, and that type of things.

**Mr. Herbert:** And if such an agreement was not forthcoming, you would cut off the federal funds?

**Mr. Doherty:** I have a difficult time believing that you would not have agreement, given that all provinces would want the federal money if they are going to provide an educational system. I think they would have to deal with the political consequences in their own province.

**Mr. Herbert:** We do not have an agreement in Quebec.

**Mr. Doherty:** We do not represent students in Quebec, so I cannot comment on that.

**Mr. Herbert:** I realize that, but we are discussing a national issue. I put the question to you because, presumably, whatever we do has to be done on a national basis. So far I do not think we are going to hear much in the way of regional treatment; in other words, treating one province differently from another province. I bring this issue to you, and one of the big arguments we have in Quebec is that the moneys are not used for the purpose intended. There is no agreement. They are put into the provincial treasury and the treasury does what they want with them. How do you suggest we resolve the problem?

[Translation]

tout au moins pour demander qu'aucun des deux niveaux de gouvernement ne fassent des réductions dans les programmes de financement. Mais je crois qu'il faut approfondir le sujet, parce que, quels que soient nos sentiments personnels, il faut étudier l'aspect pratique du système que nous avons au Canada et les responsabilités des deux niveaux de gouvernement. Je suis certainement en faveur de beaucoup plus d'interventions fédérales dans le domaine de l'enseignement, mais il est peu probable qu'il y en aura, et politicien que je suis, je dois faire certains compromis. J'aimerais donc parler de votre attitude vis-à-vis des responsabilités des deux poliers de gouvernement. Pour préciser le contexte, vous savez probablement que je viens du Québec qui a une attitude tout à fait différente.

Une des dernières choses dont vous avez parlé était le financement des institutions post-secondaires elles-mêmes. Je présume que vous ne voulez pas parler du financement direct des institutions. Mais si vous voulez dire qu'il faut donner l'argent aux gouvernements provinciaux qui à leur tour donneraient cet argent aux institutions, quels moyens pouvez-vous suggérer pour assurer que les fonds soient vraiment utilisés pour le but voulu?

**M. Parr:** C'est exactement cela que je veux dire.

**M. Doherty:** Je crois que s'ils veulent continuer à recevoir des fonds fédéraux, ils doivent destiner ces fonds aux programmes. Ces programmes devraient être établis expressément pour les fins de l'enseignement post-secondaire et respecter certains critères de base. Au cours des négociations, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent parvenir à un accord sur certains critères qui formeraient la base du paiement des fonds—un critère qui serait que l'argent soit dépensé dans ce domaine-là; il y a toute une liste d'autres critères, par exemple, les régions où les programmes sont accessibles, l'existence d'un choix important de possibilités d'enseignement, et cetera.

**M. Herbert:** Et si on ne parvenait pas à un tel accord, les fonds fédéraux seraient coupés?

**M. Doherty:** Il m'est difficile de croire qu'il n'y aurait pas un accord, étant donné que toutes les provinces aimeraient obtenir de l'argent fédéral pour financer un système d'enseignement. Je crois que cela serait aux provinces de s'occuper des conséquences politiques à l'intérieur de leur propre territoire.

**M. Herbert:** Nous n'avons pas d'accord au Québec.

**M. Doherty:** Nous ne représentons pas les étudiants du Québec, donc, je ne peux pas faire un commentaire à cet égard.

**M. Herbert:** J'en suis conscient, mais nous sommes en train de discuter une question d'intérêt national. Je vous ai posé cette question parce que, apparemment, ce que nous savons devra être fait sur une base nationale. Jusqu'ici, je ne crois pas que nous allons en entendre beaucoup en ce qui concerne le traitement régional; autrement dit, traiter les différentes provinces de façon différente. Je vous pose cette question, et une des grandes controverses que nous avons au Québec est que les fonds ne sont pas utilisés pour le but voulu. Il n'y a pas d'accord. Les fonds sont versés au Trésor provincial qui en fait

[Texte]

**Mr. Doherty:** That is a difficult problem but I do not think it is a problem just with Quebec, it is a problem with every province in the country that is considering the transfers from the federal government as strictly revenue for the general pot rather than for post-secondary education. I think that is one of the problems which is going to have to be somehow ironed out.

• 1440

I do not know how you are going to specifically deal with the problem of Quebec. It is perhaps going to take a little longer. But I think there is support within the province of Quebec, at least among the student organizations there, that there be some form of federal involvement and that the government should be spending the money on post secondary education. So I do not think there is a unanimous voice within Quebec that what the provincial government there is doing is the right thing.

**Mr. Herbert:** You realize I am using the province just as an example. The problem is to what extent the federal government can impose its will on the province, and on any province, as to how those moneys shall be spent, where they shall be spent and for what purposes they shall be spent. It does not matter which province we are talking about. If you are saying that they shall be given for a certain reason, are you suggesting that the federal government impose the reason?

**Mr. Doherty:** I think it has to be done through agreement. I think in the past a lot of the provinces have initially reacted negatively towards federal involvement, particularly in post secondary education. Agreements have been able to be found. They need that money for post secondary education. Most of the provinces, except for maybe one or two, cannot afford to run an educational system without federal money.

**Mr. Herbert:** Then may I suggest an alternative? We brought up the subject of student loans, student loan programs. As you know, in the province of Quebec, and I use it as an example again, they have their own program. There has been a transfer of tax points. Would you see anything wrong with transferring more tax points right across the country so as to leave the provinces to look after entirely their problem of education?

**Mr. Doherty:** Yes, because the taxing powers of the provinces vary. The ability of Alberta to tax as opposed to Prince Edward Island is going to be much different. There is going to be a lot of regional disparity with a system like that.

**Mr. Herbert:** Could we not improve the equalization payments program to compensate?

**Mr. Doherty:** When you do a tax transfer the federal government is then weakening its ability to influence educa-

[Traduction]

ce qu'il veut. A votre avis, comment peut-on résoudre ce problème?

**M. Doherty:** C'est une question délicate mais je ne crois pas que ce soit un problème seulement dans le cas du Québec, c'est un problème dans chaque province qui estime que les transferts du gouvernement fédéral constituent un revenu destiné au fonds consolidé de la province plutôt qu'un revenu destiné à l'enseignement post-secondaire. A mon avis, c'est un des problèmes qu'il faudra faire disparaître d'une façon ou d'une autre.

Je ne sais pas comment vous allez aborder le problème qui se pose au Québec, lequel prendra peut-être un peu plus de temps à régler. Cependant, je pense qu'au Québec, du moins chez certaines associations étudiantes de cette province, on appuie l'idée d'une certaine participation du gouvernement fédéral et que ce dernier affecte les fonds à l'enseignement post-secondaire. Aussi, je ne crois pas que tous s'accordent à penser au Québec que le gouvernement de cette province agit comme il le devrait.

**M. Herbert:** Vous comprenez que je n'utilise cette province qu'à titre d'exemple. La question est de savoir dans quelle mesure le gouvernement fédéral peut imposer ses vues à cette province, à toute province, quant à la façon dont ces sommes doivent être dépensées, à quoi elles doivent être affectées et à quelles fins. Il importe peu de savoir de quelle province nous parlons. Si vous dites que ces sommes doivent être accordées pour une certaine raison, laissez-vous entendre que le gouvernement fédéral impose cette raison?

**M. Doherty:** A mon avis, la question doit faire l'objet d'un accord. Je pense que par le passé un grand nombre de provinces ont d'abord réagi négativement à la question de la participation du gouvernement fédéral, particulièrement à l'enseignement post-secondaire. On est parvenu à s'entendre, car les provinces ont besoin de cet argent pour l'enseignement post-secondaire. En effet, les provinces, sauf peut-être une ou deux, ne peuvent faire fonctionner leur système d'enseignement sans l'aide financière du gouvernement fédéral.

**M. Herbert:** Puis-je alors suggérer une autre solution? Nous avons soulevé la question des prêts aux étudiants et des programmes de prêts aux étudiants. Comme vous le savez, le Québec, et je me sers encore de cette province comme exemple, a son propre programme. Il y a eu transfert de points d'impôts. Verriez-vous quelque objection à ce qu'on transfère davantage de points d'impôts un peu partout au pays de façon à laisser les provinces s'occuper seules de leurs problèmes d'enseignement?

**M. Doherty:** Oui, parce que les pouvoirs fiscaux des provinces varient. La capacité de l'Alberta d'établir des impôts diffère énormément de celle de l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple. Un système comme celui-là entraînera d'importantes disparités régionales.

**M. Herbert:** Ne pourrions-nous pas améliorer les programmes de péréquation pour compenser?

**M. Doherty:** Lorsqu'il effectue un transfert fiscal, le gouvernement fédéral se trouve alors à réduire sa capacité d'influen-



[Text]

tional policies at all, and we feel that would be a definite mistake.

**Mr. Herbert:** Okay. Do you realize why I am staying on this point? To what degree do you feel that the federal government should influence the policies of the provinces towards post secondary education?

**Mr. Doherty:** I think there are some basic standards. I think they should be ensuring first of all that in broad terms the educational system is first of all meeting our economic needs in the country, that if we want to get involved and strengthen ourselves in one particular area of the economy like research and development there are research and development facilities across the country and they are meeting the needs there; secondly, that the system is accessible to the people in that region and that there is a wide range of services and types of education available, professional education, scientific, liberal arts, vocational and community colleges.

I think there is a large number of areas that the federal government should be involved in, but I do not think it should be done in such a way that the federal government decides this is what has to be done and therefore the provinces will do it. It has to be done in a co-operative way because the educational system should also be meeting the provincial and local needs wherever that institution is located.

**Mr. Parr:** Could I just add something to this? As I understand it, at the time established programs financing was negotiated there was an assumption or a hope or something to that effect on the part of the federal government that they would be involved in some way in educational policy, perhaps not directly but in some way involved. The avenue that I heard they were expecting to be involved in was through the Council of Ministers of Education of Canada where there is a certain amount of co-ordination and that sort of thing determined for the 12 different educational systems in Canada.

The one other thing I think would be key in federal involvement in education—one that John did not mention—is the whole notion of portability which, as I understand it, ties in with the Bill of Rights that is being appended to the constitution and is also something that is being applied already to health care in Canada. Though we cannot sit down and give you the exact components we think should go into it, the broad components we think are important are accessibility, portability, quality of education and of course the economic needs the federal government finds important, research and development, vocational training, meeting skilled labour shortages and that kind of thing.

**Mr. Herbert:** I want the witnesses to understand, Mr. Chairman, that I fully support the direction in which they want us to go but I am also practical enough to recognize that it is not always that easy to come to the agreements we need with the provinces, and that is essentially going to be our problem, reaching some sort of an agreement. You do, I assume, agree that if there is no agreement with the provincial government, that if it is impossible to obtain some accountabil-

[Translation]

cer de quelque façon les politiques en matière d'éducation, ce qui, à notre avis, constituerait une erreur manifeste.

**M. Herbert:** D'accord. Voyez-vous pourquoi je m'attarde sur cette question? A votre avis, dans quelle mesure le gouvernement fédéral devrait-il influencer la politique des provinces en matière d'enseignement post-secondaire?

**M. Doherty:** Je pense qu'il existe des normes fondamentales. A mon sens, ces normes devraient nous permettre de nous assurer, premièrement, qu'en général, le système d'enseignement répond aux besoins économiques de notre pays, que, si nous voulons nous engager et nous renforcer dans un domaine particulier de l'économie comme la recherche et le développement, il existe des établissements spécialisés dans la recherche et le développement dans toutes les régions du pays et qu'ils répondent aux besoins de celles-ci. Deuxièmement, que les habitants de ces régions ont accès au système et qu'un vaste éventail de services et de types d'éducation leur soit offert (enseignement professionnel et scientifique, arts et lettres, collèges communautaires et de formation professionnelle).

A mon avis, le gouvernement fédéral devrait s'engager dans un grand nombre de domaines, mais pas parce qu'il a décidé qu'il en serait ainsi et que, par conséquent, les provinces devront suivre. Les deux ordres de gouvernement doivent collaborer, parce que le système d'enseignement devrait également répondre aux besoins provinciaux et locaux, quel que soit l'endroit où l'établissement d'enseignement est situé.

**M. Parr:** Pourrais-je simplement ajouter ceci? Si je comprends bien, au moment où le financement des programmes établis a été négocié, le gouvernement fédéral présumait ou espérait, ou je ne sais quoi, qu'il participerait de quelque façon à l'établissement des politiques en matière d'éducation, peut-être pas directement, mais d'une certaine façon. A ce qu'on m'a dit, le gouvernement s'attendait à ce que sa participation soit assurée par le biais du conseil des ministres de l'Éducation du Canada, où il existe un certain degré de coordination et autres choses du genre que l'on décide pour les 12 différents systèmes d'enseignement du Canada.

L'autre élément qui, à mon avis, serait essentiel à la participation du gouvernement fédéral à l'éducation, et que John n'a pas mentionné, est la notion de souplesse, laquelle, si je comprends bien, a rapport à la charte des droits annexée à la Constitution et est déjà appliquée aux soins de santé au Canada. Bien que nous ne puissions vous donner les éléments exacts qu'elle devrait comporter, les éléments importants, à notre avis, sont l'accessibilité, la souplesse, la qualité de l'enseignement, et bien sûr, les besoins économiques que le gouvernement fédéral juge importants, la recherche et le développement, la formation professionnelle et la capacité de répondre aux pénuries de main-d'œuvre spécialisée, etc.

**M. Herbert:** Je veux que les témoins sachent, monsieur le président, que j'appuie totalement la direction dans laquelle ils veulent que nous nous engagions, mais que j'ai suffisamment de sens pratique pour reconnaître qu'il n'est pas toujours aussi facile de conclure les ententes dont nous avons besoin avec les provinces et que ce serait essentiellement là la difficulté à laquelle nous nous heurterons. Je présume que vous convenez que si on ne parvient pas à conclure d'ententes avec le gouver-

## [Texte]

ity on the part of the provincial government for the funds which are being transferred, there should be no transfer of such funds?

• 1445

**Ms. B. Taylor:** One of the ways in which it occurred in the past was in 1972, when there was no agreement and the current agreement at that time was extended for a number of years until the provincial and federal governments came up with an agreement for the program. We would suggest that something like that could occur and, if that were to be the case, that would give both levels of government much more time to look at the kinds of plans needed for post secondary education through the eighties and the rest of this century. It would also enable the two levels of government to look at what should be the various roles, what should be the funding contributed, what kinds of national standards need to be set, and the kind of participation—direct or indirect—both government levels would have in the post secondary system.

**Mr. Herbert:** You did not have in mind putting the moneys in some sort of trust fund until we reach agreement? We tried that once.

**Ms. B. Taylor:** I believe the agreement that was in effect in 1972 was extended with, I believe a 15 per cent ceiling.

**Mr. Herbert:** No, but it was not to put the moneys aside; what are you going to do with the moneys in the meantime?

**Ms. B. Taylor:** We feel that the funding will have to continue, if not, education in places such as Nova Scotia will simply be closed down.

**Mr. Herbert:** But do you not recognize that this is the point? The point I am driving home is that we cannot continue no-strings funding if the objective is to impose some conditions. We have no-strings funding, at the moment, that is not working from the point of view of those who are supposed to receive the benefit of those funds. Those who are supposed to receive the benefit of those funds have even suggested that the federal government should cut off completely the transfer of those moneys until an agreement is reached. But, you see, we cannot go on at the moment with no-strings, because obviously the province will say, "Fine, go on forever that way, that is what we want, we want you to put the money straight out of the federal pot into the provincial treasury and let us decide what to do with it." There has to be some point in time—and presumably that is going to be 1982, when agreements have to be renewed—when we say, "That is it, period, either there will be certain conditions or there will not be a transfer of federal funds." Do you not agree?

**Mr. Parr:** I think, if that were to be the avenue that was taken, the ultimate loser would not be the federal government or the provincial governments, but the post secondary educational system, and ultimately the students. So, though in the whole negotiation process I suppose you will end up coming

## [Traduction]

nement provincial et qu'il est impossible d'obtenir de celui-ci qu'il assume une certaine responsabilité à l'égard des fonds qui sont transférés, on ne devrait alors pas procéder au transfert de ces fonds.

**Mme B. Taylor:** Une des façons dont cela s'est produit est survenue en 1972, lorsqu'on a conclu aucune entente et que l'entente alors en vigueur a été prolongée pour un certain nombre d'années jusqu'à ce que les gouvernements provinciaux et fédéral parviennent à s'entendre concernant le programme. Nous pensons que la situation pourrait se reproduire et que si c'était le cas, les deux ordres de gouvernement auraient beaucoup plus de temps pour examiner les types de plans nécessaires pour l'enseignement secondaire pendant les deux dernières décennies du présent siècle. La prolongation de l'entente permettrait également aux deux ordres de gouvernement de déterminer quels devraient être les divers rôles et les sommes versées, quel type de normes nationales doivent être établies et quel serait le mode de participation, direct ou indirect, des deux ordres de gouvernement au système d'enseignement post-secondaire.

**M. Herbert:** Pensiez-vous à mettre les sommes dans une sorte de fonds en fiducie jusqu'à ce que nous parvenions à une entente? Nous avons déjà essayé cette solution.

**Mme B. Taylor:** Je crois que l'entente en vigueur en 1972 a été prolongée avec, il me semble, un plafond de 15 p. 100.

**M. Herbert:** Non, mais ce n'était pas dans le but de mettre les sommes de côté; qu'allez-vous faire de cet argent entre-temps?

**Mme B. Taylor:** Nous considérons que le financement devra se poursuivre, sinon les établissements d'enseignement dans des provinces comme la Nouvelle-Écosse devront simplement fermer leurs portes.

**M. Herbert:** Mais ne voyez-vous pas que c'est là la question? Le point sur lequel j'insiste, c'est que nous ne pouvons poursuivre le financement sans condition si nous visons à en imposer certaines. Actuellement, nous avons un financement sans condition, qui ne fonctionne pas, de l'avis de ceux qui devraient profiter de ces fonds. Ces derniers ont même laissé entendre que le gouvernement fédéral devrait interrompre complètement le transfert de ces sommes tant qu'une entente n'aura pas été conclue. Cependant, voyez-vous, nous ne pouvons continuer en ce moment à ne pas imposer de condition, parce qu'évidemment les provinces diront: «Très bien, continuez comme cela, c'est ce que nous voulons. Nous voulons que vous transfériez l'argent directement du Trésor fédéral au Trésor provincial et que vous nous laissiez décider quoi en faire.» A un moment donné, et ce sera probablement en 1982, il va falloir renouveler les ententes et dire «c'est cela. L'entente comprendra certaines conditions, sans quoi il n'y aura pas de transfert de fonds fédéraux.» N'êtes-vous pas d'accord?

**M. Parr:** Je pense que si nous adoptions cette attitude, ce ne serait pas le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux, mais le système d'enseignement postsecondaire et les étudiants qui y perdraient, en définitive. Aussi, bien que pendant les négociations, j'imagine, vous devrez respecter une



[Text]

down to a deadline. I do not think the Nation Union of students would be willing to say that we agree that the federal government should say that if these conditions are not accepted by 1982 the funding will be chopped off, because that would basically be cutting our own throats. So, again, we would have to say that if no agreement were established there would have to be some mechanism for the extension of the current arrangement until some sort of negotiated agreement was arrived at. Recognizing that that may be a difficult process, it is something that we see as essential for post secondary education.

Perhaps this is where a public inquiry, which looks at the role of post secondary education and how it fits not only into federal objectives but provincial objectives as well, could be included in the process. Part of the problem, up until this point, has been that there has been no apparent rationale, no laid-out plan for federal involvement in post secondary education. Though we, of course, understand what it is and it has been sort of implicitly laid out for us, it has never been formally agreed to.

**Mr. Herbert:** Mr. Chairman, I wish I had the faith of the witnesses in the ability of the two levels of government to reach some sort of agreement.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** I just have a few questions, Mr. Chairman. First of all, I would like to begin by responding to something that Mr. Herbert said in response to your concern about the terms of reference for the committee. I would not want you to go away thinking we all share Mr. Herbert's optimism about the flexibility of the committee. It is certainly the case that the Finance minister said that we could make whatever recommendations we liked, but if we did not make them within the context of the budget he would not regard them as valuable, which limits, at least within the political realm if not theoretically, the flexibility of the committee. I wanted to say that, and to commend you for your concern about the terms of reference, because I think you have spotted the fatal flaw.

• 1450

Also with regard to the timetable and your concern about the timetable, it is certainly correct that if you accept that June 26 is a realistic end for the committee, then our decision to travel would have an effect on when we could expect organizations to come before us in Ottawa, but that begs the questions of whether June 26 itself is an acceptable timetable. I want to say to you that I think your concern about the timetable that the committee has been given to do its work in, is a legitimate concern. It is also true that if the recommendations of the committee should be good ones, I suppose you might say, we would want those recommendations to bear on the upcoming negotiations between the provinces and the federal government. So there is a sense in which the sooner it happens the better, depending on whether or not you like what eventually comes out of the committee, so you can judge that for yourself later on.

[Translation]

date limite, je ne pense pas que l'Association nationale des étudiants serait prête à convenir que le gouvernement fédéral devrait menacer d'interrompre le financement si ces conditions ne sont pas acceptées d'ici 1982, parce que ce serait là préparer notre propre ruine. Aussi, il nous faudrait dire que si aucune entente n'est conclue, il faudra établir un mécanisme permettant de prolonger l'entente actuelle jusqu'à ce qu'on en arrive à une entente négociée. Nous reconnaissons que c'est peut-être un processus difficile, que nous jugeons cependant essentiel à l'enseignement postsecondaire.

Peut-être est-ce le moment où nous pourrions inclure dans le processus une enquête publique pour étudier le rôle de l'enseignement postsecondaire et la façon dont il correspond non seulement aux objectifs fédéraux, mais aussi aux objectifs provinciaux. Jusqu'à maintenant, le problème réside en partie dans le fait qu'on n'a établi aucun exposé raisonné, ni aucun plan concernant la participation du gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire. Bien que nous comprenions évidemment en quoi elle consiste et qu'elle ait été en quelque sorte implicitement exposée à notre intention, elle n'a jamais été approuvée de façon officielle.

**M. Herbert:** Monsieur le président, j'aimerais être aussi confiant que les témoins dans la capacité des deux ordres de gouvernement de parvenir à une entente.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Je n'ai que quelques questions à poser, monsieur le président. J'aimerais d'abord répondre aux propos de M. Herbert relativement à vos préoccupations concernant les attributions du comité. Je ne voudrais pas que vous vous en alliez avec l'idée que nous partageons tous l'optimisme de M. Herbert concernant la liberté d'action du comité. Il est vrai que le ministre des Finances a déclaré que nous pouvions faire toutes les recommandations que nous voulions, mais que si nous ne les formulons pas dans le contexte du budget, il ne les considérerait pas valables, ce qui limite, sinon théoriquement du moins politiquement, la flexibilité du comité. Je voulais faire cette observation et vous féliciter pour l'intérêt que vous portez à notre mandat, parce que je crois que vous avez décelé le défaut majeur.

En ce qui concerne l'échéancier et vos préoccupations à cet égard, il va sans dire que si vous acceptez que le 26 juin est une date réaliste pour la fin des travaux du comité, notre décision de nous déplacer aura alors des répercussions sur le moment où nous pouvons nous attendre à recevoir les divers organismes à Ottawa, mais c'est présumer résolue la question de savoir si le 26 juin est une date acceptable. Je veux vous signaler que je considère fondées vos préoccupations concernant le délai accordé au comité pour effectuer ses travaux. Il est également vrai que si les recommandations du comité se doivent d'être bonnes, je suppose que vous pourriez souligner que vous voudriez que ces recommandations portent sur les négociations prochaines entre les provinces et le gouvernement fédéral. Il est sensé de dire que le plus tôt sera le mieux, selon que vous approuviez ou non ce qui ressortira des travaux du comité, aussi vous pourrez en juger par vous-même plus tard.

[Texte]

You mention your concern that the postsecondary education was just getting sort of a cursory glance; that really it is just sort of an appendage to the main conversation about medicare and equalization, tax harmonization and tax collection agreements, et cetera. I think that is true, but I do not know that it could really be avoided in any work that had as its focus federal provincial fiscal arrangements. Postsecondary education will only take the part which it is due within that total context. I was interested in the case that you were making for a much larger public debate and public inquiry about postsecondary education, but I think the need for that is a battle which will have to be fought on another front, although this is a good place to begin.

You obviously favour, in what you have suggested, more federal involvement. I am not trying to be tricky here, but do you favour that on principle or do you favour that on pragmatic grounds; that is to say, it is easy to recommend that one level of government have responsibility for something when the level of government that now has the responsibility for it is doing a bad job of it and you hope that things can get better by shifting responsibility; I wonder if that is the sort of argument. If you were satisfied with what the provinces were doing—I suppose this is another way of putting the question—would you still be recommending more federal involvement?

**Ms. B. Taylor:** I think there are several reasons why we are recommending further federal involvement. First of all I think it would in fact recognize a situation that already exists. The federal government's contribution to post secondary education provides for a huge chunk of funding of the system right across Canada, from 100 per cent in some provinces to perhaps 50 per cent in other provinces; as well, as we mentioned earlier, there are 40 different federal government departments that deal with post secondary education and those departments are in no way interconnected. When dealing with education as a national concern, there are 40 different departments that one would have to look at. We feel that there are many aspects of post secondary education which should be of a national concern. For example, its relationship to the over-all economy, which is definitely an area that the federal government is involved in; as well as it is the national concern of students across this country with regard to accessibility, portability. If you look across the different provinces you see greatly varying levels of student aid, of tuition fees, of quality of education, of accessibility over-all to education. I think calling for federal government involvement is simply an official recognition of involvement that in fact is already there.

**Mr. Blaikie:** My second question, I think probably my last, is your concern about the liberal arts education. You have mentioned, on the one hand, a number of times that the work of the universities and the national educational policy, which is implicit in your recommendations, is tying the work of post

[Traduction]

Vous mentionnez que vous vous préoccupez de ce que l'on ne jette qu'un coup d'œil superficiel sur l'enseignement postsecondaire, que cette question n'est qu'une sorte d'aspect secondaire des discussions principales qui portent sur les soins médicaux et les paiements de péréquation, l'harmonisation fiscale et les accords de perception fiscale, etc. Je pense que vous avez raison, mais je ne pense pas qu'on puisse éviter cette situation lorsque des travaux donnés portent principalement sur des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. L'enseignement postsecondaire ne prendra que la part qui lui est due dans ce contexte général. Je me suis intéressé à votre recommandation relativement à un débat et à une enquête publics beaucoup plus importants, mais je pense que c'est là une bataille qu'il faudra mener sur un autre front, bien que ce soit un bon endroit pour commencer.

Dans ce que vous suggérez, vous favorisez manifestement une participation fédérale plus importante. Je ne veux pas ici tendre de piège, mais favorisez-vous cette mesure en principe ou pour des raisons pratiques; autrement dit, il est facile de recommander qu'un ordre de gouvernement soit responsable de quelque chose lorsque l'ordre de gouvernement qui en assume actuellement la responsabilité ne fait pas un bon travail et que vous espérez que les choses s'amélioreront par un transfert de responsabilités. Je me demande si c'est là le genre d'argument que vous défendez. Si vous étiez satisfait de ce que font les provinces, je suppose que c'est là une autre façon de présenter la question, recommanderiez-vous toujours une participation fédérale plus importante?

**Mme B. Taylor:** Je pense que plusieurs raisons expliquent pourquoi nous recommandons une plus grande participation du gouvernement fédéral. Premièrement, je crois que nous reconnaissons par-là une situation qui existe déjà. La contribution du gouvernement fédéral à l'enseignement post-secondaire assure une énorme partie du financement du système d'un bout à l'autre du Canada, de 100 p. 100 dans certaines provinces à peut-être 50 p. 100 dans d'autres provinces. En outre, comme nous l'avons mentionné plus tôt, il existe 40 ministères fédéraux différents qui s'occupent de l'enseignement post-secondaire et ces ministères ne sont en aucune façon reliés entre eux. Lorsqu'on traite de la question de l'éducation à l'échelle nationale, on doit tenir compte de 40 ministères différents. A notre avis, de nombreux aspects de l'enseignement post-secondaire sont d'importance nationale, par exemple sa relation avec l'ensemble de l'économie, qui est certainement un domaine où le gouvernement fédéral est engagé et qui est d'un intérêt primordial pour tous les étudiants du pays en ce qui a trait à l'accessibilité et à la flexibilité. Si vous examinez la situation dans différentes provinces, vous constatez de grandes différences dans l'aide accordée aux étudiants, les frais de scolarité, l'accessibilité à l'enseignement. A mon avis, recommander la participation du gouvernement fédéral n'est que reconnaître officiellement une participation qui est déjà là.

**M. Blaikie:** Ma deuxième question, et probablement ma dernière, porte sur vos préoccupations concernant l'enseignement des arts et des lettres. Vous avez mentionné un certain nombre de fois que le but des universités et de la politique nationale en matière d'éducation, qui est implicite dans vos



*[Text]*

secondary education to the needs of the economy. Certainly, I think that is a good thing to say and I think it is certainly something that is pleasant to the ears of government and to the ears of those who are concerned about economic development. But you also express concern about liberal arts and about the need for the liberal arts education not to fall by the wayside.

• 1455

So I am taking it then, and I would invite your response to this, that you would not support the government's trying to tie the work of post secondary education to the needs of the economy by cutting, on the one hand, with respect to funding to post secondary education per se and shifting that money and putting it into manpower training and the funding of skill-oriented education, et cetera. Do you have some concern about that or would you not?

**Mr. Doherty:** We would have the concern of a shifting of resources away because I do not think it is true to say that a liberal arts education is not in any way of value to the Canadian economy. Because a student graduates with a degree in history or sociology or whatever, perhaps the specific things learned in those programs at university is not going to get that person a job once they graduate but I think the student has learned some valuable skills that can be put to use in the economy, and so I think it is ignoring the value that you get. You do learn a process of analysing material, of coming up with conclusions, options, and then communicating that through whatever forms, of seminars and writing it out. I think there are valuable tools that you learn in a liberal arts education that will then serve you later on.

And no, we do not think it should be focused only on the economy because there are social needs that we have. There is the whole question of Canadian identity, Canadian culture, and I think the universities provide the only really large forum for this type of development, any type of critical examination of our own society, any examination of what we are doing, where we are going. I think that is, of itself, a valuable role for Canada to be funding and for the federal government to be funding as well. That role has been recognized. In fact, the only way the federal government has ever really looked at post secondary education is through royal commissions and task forces that deal with culture, and I think education should be playing part of that role.

**Ms. B. Taylor:** I would just like to add briefly to that. There is also the problem of the whole question of how can certain aspects of education be tied to the economy and whether that, in fact, can be done. First of all, one of the largest problems that has existed is the kind of lead time that is needed to do that sort of thing. For example, the time it takes to implement a program and train a student could take anywhere from three to ten years. We have often seen from our current educational system an overflow of one type of graduate which gluts that one job market; then, in other cases, an entirely inadequate

*[Translation]*

recommandations, est de lier l'enseignement post-secondaire aux besoins de l'économie. Certes, je pense que ces propos sont sensés et qu'ils feront plaisir au gouvernement et aux personnes qui s'intéressent au développement économique. Cependant, vous exprimez également des préoccupations concernant les arts libéraux et la nécessité pour l'enseignement des arts et des lettres de ne pas quitter la bonne voie.

J'en déduis donc . . . et je vous inviterais à me répondre à ce sujet . . . que vous n'appuieriez pas toute tentative du gouvernement de lier l'enseignement post-secondaire aux besoins de l'économie en coupant les fonds consacrés à l'enseignement post-secondaire et en transférant les sommes ainsi obtenues à des programmes de formation de la main-d'œuvre et au financement de programmes de formation spécialisée, etc. Cette question vous préoccupe-t-elle ou non?

**M. Doherty:** Nous nous inquiétons d'un transfert des ressources parce que je ne pense pas qu'on ait raison de dire que l'enseignement des arts libéraux n'a aucune valeur pour l'économie canadienne. Parce qu'un étudiant obtient un diplôme en histoire ou en sociologie, par exemple, les connaissances qu'il a acquises à l'université ne vont peut-être pas lui permettre d'obtenir un emploi après sa graduation, mais je crois que l'étudiant aura quand même acquis des compétences valables qui pourront être mises à profit. Je crois également que nier ceci serait ignorer la valeur que l'on obtient. L'étudiant en arts libéraux apprend véritablement une méthode permettant d'analyser des renseignements, de parvenir à des conclusions et de déterminer des options, et ensuite de les communiquer, soit par des séminaires, soit par rédaction de documents. Je pense que l'enseignement des arts et des lettres permet d'acquérir des compétences valables qui serviront plus tard.

Nous ne pensons pas non plus qu'il devrait mettre l'accent uniquement sur l'économie parce qu'il existe également des besoins d'ordre social. Il y a toute cette question de l'identité et de la culture canadienne, et, à mon avis, ce n'est qu'à l'université que nous pouvons vraiment procéder à ce type de développement, à tout examen critique de notre propre société, à tout examen de ce que nous faisons, de la direction que nous prenons. Je pense que c'est là un rôle précieux que le Canada, tout comme le gouvernement fédéral, se doivent d'encourager. Ce rôle a été reconnu; en fait, le gouvernement fédéral n'a jamais vraiment examiné la question de l'enseignement post-secondaire que par l'intermédiaire de commissions royales et de groupes de travail qui portent sur la culture, et je pense que l'éducation devrait jouer une partie de ce rôle.

**Mme B. Taylor:** Je voudrais simplement ajouter quelques observations. Il y a également la question de savoir comment certains aspects de l'enseignement peuvent être liés à l'économie et si cela peut être enfin accompli. Premièrement, un des plus grands problèmes qui se soient posés est le délai qui est nécessaire pour accomplir ce genre de chose. Par exemple, cela peut prendre de trois à dix ans pour mettre en œuvre un programme et former un étudiant. Nous avons souvent vu notre présent système d'enseignement produire un surplus de diplômés dans certains domaines saturés et, dans d'autre cas,

[Texte]

number of graduates for a particular type of job. So there is the whole question of can we, in fact, do that kind of thing.

**Mr. Blaikie:** I think it is important, Mr. Chairman, that when we speak about education we keep in mind that there is a broader meaning to education than simply serving the needs of the economy. I did four years of philosophy and I never saw an ad in the paper that said "Wanted: one philosopher". Yet, I would like to think that somehow that had . . .

**The Chairman:** How the hell did you get here?

**Mr. Blaikie:** This is sort of a catch basin for people who cannot . . .

**Mr. Thacker:** We will take anybody.

**The Chairman:** It is you that takes them.

• 1500

**Mr. Blaikie:** I am glad that the delegation now before us reminds us that education has some larger social and intellectual goals and that we ought not to develop a sort of purely instrumental or utilitarian view of the pursuit of wisdom, Mr. Chairman.

**Mr. Doherty:** I think one thing that we would like to avoid is what is developing in Quebec with the CEGEP system there, where the provincial government is directly tying the types of courses offered, and the skills taught within those courses, directly to the needs of the industry in which the CEGEP is located. What makes it really difficult is if you are learning a skill for a particular plant and your skills are not necessarily portable to another region of the province or another region of the country. When you start becoming that focused into the needs of industry I think you are doing that student a disservice—the ability to employ those people in various regions. I think that is the type of thing that we continually envision when we hear these people talking in that forum.

**Mr. Blenkarn:** First of all, the number of people joining or in the post-secondary area, which has been generally estimated to be between 18 and 24, is declining. What is your defence to the suggestion that the budget for that group should decline?

**Mr. Parr:** Our defence for that would be that you can tie directly the decline in participation in post-secondary education to the underfunding of the system.

**Mr. Blenkarn:** How about the population—numbers of people, total population there, percentage of population in that area?

**Mr. Parr:** What we should be looking at is increasing the participation rates of that particular population group and also expanding the enrolment in post-secondary education beyond what is the traditional post-secondary age group. That means that we should look more towards a system of life-long learning—people moving back into the systems for upgrading and

[Traduction]

un nombre tout à fait insuffisant de diplômés pour un type d'emploi particulier. Nous nous retrouvons donc avec la question de savoir comment nous pouvons, en fait, accomplir ce genre de chose.

**M. Blaikie:** Je pense qu'il est important, monsieur le président, que lorsque nous parlons de l'éducation, nous nous rappelions qu'elle n'a pas pour seul objectif de répondre aux besoins de l'économie. J'ai fait quatre ans de philosophie et je n'ai jamais vu d'annonce dans le journal dans laquelle on demandait un philosophe. Cependant, j'aimerais pouvoir penser que d'une façon ou d'une autre cela m'a . . .

**Le président:** Mais comment diable vous êtes-vous rendu jusqu'ici?

**M. Blaikie:** C'est une sorte de réservoir pour les gens qui ne peuvent pas . . .

**M. Thacker:** Nous prendrons n'importe qui.

**Le président:** C'est vous qui les prenez.

**M. Blaikie:** Je suis content que la délégation qui est maintenant devant nous nous rappelle que l'éducation a des objectifs sociaux et intellectuels plus larges et que nous ne devrions pas en arriver à percevoir la poursuite de la sagesse d'un point de vue purement utilitaire, monsieur le président.

**M. Doherty:** Je pense à quelque chose qui se produit actuellement avec le système de CEGEP; en effet, le gouvernement provincial limite les types de cours offerts et les compétences acquises par ces cours aux besoins du marché du travail dans la région où un CEGEP donné est situé. Ce qui rend le problème particulièrement difficile, c'est qu'on puisse acquérir des compétences pour un métier particulier et que ces compétences ne soient pas nécessairement utilisables dans une autre région de la province ou du pays. Lorsqu'on met l'accent à ce point sur les besoins de l'industrie, je pense qu'on rend un mauvais service aux étudiants, car ils ne peuvent trouver un emploi dans la région de leur choix. Je pense que c'est le genre de chose qui nous vient continuellement à l'esprit lorsque nous entendons ces gens s'exprimer à ce séminaire.

**M. Blenkarn:** Premièrement, le nombre de gens qui entreprennent des études postsecondaires, dont l'âge, d'après les estimations, va généralement de 18 à 24 ans, diminue. Que répondez-vous à la proposition selon laquelle les fonds consacrés à ce groupe devraient être réduits?

**M. Parr:** Nous répondrions qu'on peut attribuer le déclin du nombre d'étudiants au niveau postsecondaire à l'insuffisance des fonds affectés au système.

**M. Blenkarn:** Que faites-vous de la population, le nombre de personnes, la population totale d'un endroit, le pourcentage de la population dans cet endroit?

**M. Parr:** Ce que nous devrions envisager, c'est d'augmenter le taux de participation de ce groupe démographique particulier et offrir l'instruction dans les établissements d'enseignement postsecondaire aux personnes qui ne font pas partie du groupe d'âge qui fournit traditionnellement les étudiants de niveaux postsecondaires. Autrement dit, nous devrions envisager



[Text]

retraining, which is going to be an essential part of economic development, I would think, for at least the next few years.

So, I suppose it is redefining what you see as the specific clientele for post-secondary education.

**Mr. Doherty:** I think, also, that the extent of the decline in enrolment is to be questioned. At the conference sponsored by the Canadian Association of University Teachers in the early part of March there was a paper presented by a professor from the University of Toronto that stated that enrolments were not going to decline as dramatically as predicted by Statistics Canada through the seventies because of growing participation of part-time students, because of more women coming into post-secondary education and the need for continuing education, that that anticipated decline in enrolment was not going to happen. I think it has been shown in studies in other countries that enrolment levels are often a result of government policies rather than birth rates because governments perhaps may only want to appeal to 18-to-24 year-olds and not change the number of people drawn from that bracket. Therefore, it will be dependent only on whether there are a lot of young people coming through the system. So, I think there are a lot of other factors besides birth rates that we have to look at if we are going to see how many people are going to be enrolled in our schools.

**Mr. Blenkarn:** Does your group represent students in community colleges?

**Mr. Doherty:** Yes.

**Ms. B. Taylor:** That is right.

**Mr. Blenkarn:** The original suggestion in post-secondary education for all except the Atlantic provinces, where they took \$15 per capita grants to start with, was a 50/50 funding arrangement. If you acknowledge the provinces have some interest in this—certainly constitutionally they have a total interest in it—if we were to go back to a 50/50 arrangement that would cause serious damages in some provinces, would it not?

**Mr. Doherty:** As we saw under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, the disparities between richer provinces and the poorer provinces in the per capita spending was increased fairly substantially over that period of time, because the richer provinces could spend that dollar to get another dollar, whereas the poorer provinces just did not have that money to spend to get the money.

**Mr. Blenkarn:** You mentioned that some provinces were, in fact, being compensated in excess of 100 per cent, or 100 per cent of their cost. I believe you said that Saskatchewan was being compensated to 98 per cent of costs. How did you determine that compensation?

[Translation]

ger davantage un système d'acquisition de connaissances permanent, que les gens réintégreraient pour s'améliorer et se recycler, et qui va devenir une partie essentielle du développement économique, à mon avis, pendant au moins les vingt prochaines années.

Je suppose donc que c'est là redéfinir ce que vous considérez comme la clientèle particulière des établissements d'enseignement postsecondaire.

**M. Doherty:** Je pense également que l'ampleur de la diminution des inscriptions doit être remise en question. A la conférence organisée par l'Association canadienne des professeurs d'universités au début de mars, un professeur de l'Université de Toronto a présenté un document dans lequel on signalait que les inscriptions n'allaient pas diminuer de façon aussi importante que Statistique Canada le prévoyait pendant la décennie qui vient de se terminer en raison de l'augmentation du nombre d'étudiants à temps partiel, de l'accroissement du nombre de femmes qui entreprennent des études postsecondaires et des besoins en matière d'éducation permanente. Je crois que des études effectuées dans d'autres pays ont démontré que les taux d'inscription dépendent souvent davantage des politiques gouvernementales que des taux de natalité, parce que les gouvernements ne veulent peut-être qu'attirer les personnes âgées de 18 à 24 ans et ne pas changer le nombre de personnes provenant de ce groupe d'âge. Par conséquent, le taux d'inscription ne dépendra que du nombre de jeunes gens présents dans le système. A mon avis, il y a également, outre le taux de natalité, un grand nombre d'autres facteurs qu'il nous faut envisager si nous voulons qu'un plus grand nombre de gens s'inscrivent dans nos établissements d'enseignement.

**M. Blenkarn:** Votre groupe représente-il les étudiants des collèges communautaires?

**M. Doherty:** Oui.

**Mme B. Taylor:** C'est très bien.

**M. Blenkarn:** A l'origine, on avait proposé un accord de financement sur une base 50-50 pour l'enseignement postsecondaire dans toutes les provinces, sauf les provinces de l'Atlantique, qui ont reçu des subventions de \$15 par habitant pour commencer. Si vous reconnaissez que les provinces ont des intérêts dans ce domaine, et, constitutionnellement, cet intérêt est certainement considérable, nous devrions revenir à un accord sur une base 50-50 qui causerait de sérieux problèmes dans certaines provinces, n'est-ce pas?

**M. Doherty:** Comme nous l'avons vu aux termes de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, la disparité entre les provinces riches et pauvres dans les dépenses par habitant a augmenté de façon assez importante au cours de cette période, parce que les provinces plus riches pouvaient dépenser un dollar pour en obtenir un autre, tandis que les provinces plus pauvres n'avaient simplement pas d'argent à dépenser pour obtenir d'autres sommes.

**M. Blenkarn:** Vous avez mentionné qu'en fait, on remboursait certaines provinces de 100 p. 100 ou plus de 100 p. 100 des coûts assumés. Je crois que vous avez dit qu'on remboursait à la Saskatchewan 98 p. 100 des coûts. Comment avez-vous déterminé le degré de ce remboursement?

[Texte]

**Mr. Parr:** The Saskatchewan figure was actually taken from an article in the Saskatchewan *Star Phoenix*. I believe the reporter had looked at the escalation in provincial government spending and also the escalation in federal transfers to the province for post-secondary education and in comparing them, arrived at how much of this is actual federal funds and how much is provincial funds. For the Atlantic provinces, what students have done is look at specific provincial expenditures in the area of post secondary education and how much that increased over, say, two or three years, and also look at how much money was being transferred to the province from the federal government for post secondary education as is spelled out in the federal-provincial fiscal arrangements.

• 1505

**Mr. Blenkarn:** Are you looking at the tax points transfer as well?

**Mr. Parr:** Tax points transfer and federal transfers.

**Mr. Blenkarn:** Assuming you did not look at the tax points transfer, because I think we have a concern here that tax points, once transferred, are hard to transfer back or get back or assign or do anything with—they are not there any more; the provinces are levying taxes that have no relation to the original tax transfer abatement—have you done a study as to the cash transfers and the cash expenditures on a cash basis only, with each province?

**Mr. Parr:** We have not broken it down to each province but we are aware that about half of the EPF transfer is in the form of cash. So if we did rule out the tax transfers, then the whole balance shifts remarkably in favour of the provinces. So by including the tax transfers, yes, it has inflated what is a federal transfer to the provinces. We do not have those breakdowns for . . .

**Mr. Blenkarn:** You appreciate that when we look at the EPF transfers we are looking at the cash end of it. It would be virtually impossible, I submit, for the federal government to recapture its tax points. They might have to raise their taxes but they would not get the tax points back. So what we are really looking at when we are addressing a concern expressed by the Minister of Finance for a reduction of \$1.5 billion is a cash reduction.

The second problem we have had in terms of statistics is determining what is fairly to be considered a post secondary education cost. In other words, where do you begin what might be called post secondary education? I am thinking of colleges like Sheridan College which has upgrading courses to upgrade people to grade 9 standards. Is that post secondary? To upgrade them to grade 12, is that post secondary? To teach people welding, is that post secondary? And so on and so on. Where do we end here and where do we start? What is post secondary education and what is trade education that in some

[Traduction]

**M. Parr:** Les chiffres concernant la Saskatchewan proviennent d'un article paru dans le *Star Phoenix* de la Saskatchewan. Je crois que le journaliste a regardé la hausse des dépenses du gouvernement provincial et la hausse des sommes transférées à la province par le gouvernement fédéral pour l'enseignement postsecondaire et, en les comparant, a pu déterminer quel pourcentage de ces sommes sont respectivement des fonds fédéraux et des fonds provinciaux. Dans les provinces de l'Atlantique, ce que les étudiants ont fait c'est de regarder les dépenses provinciales dans le domaine de l'enseignement postsecondaire et dans quelle mesure ces dépenses ont augmenté pendant, disons, deux ou trois ans et aussi de déterminer combien d'argent a été transféré à la province par le gouvernement fédéral pour l'enseignement post-secondaire comme il est exposé dans les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

**M. Blenkarn:** Tenez-vous compte des points fiscaux également?

**M. Parr:** Les transferts de points d'impôts et les transferts fédéraux.

**M. Blenkarn:** En supposant que vous n'avez pas tenu compte des transferts des points fiscaux, parce que je pense que nous nous préoccupons ici de ce qu'il soit difficile, une fois que ces points d'impôts sont transférés, de les transférer de nouveau, ou de les ravoier, ou de les affecter, etc; on ne les a plus; les provinces perçoivent des impôts qui n'ont aucun rapport avec l'abattement de transferts fiscaux original. Avez-vous effectué une étude concernant les transferts en espèces et les transferts en espèces selon la comptabilité de caisse seulement, avec chaque province?

**M. Parr:** Nous n'avons pas fait la ventilation détaillée de comptes par province, mais nous savons qu'environ la moitié des transferts du gouvernement fédéral au gouvernement provincial se font en espèces. Aussi, si nous écartions effectivement les transferts fiscaux, la balance penche alors remarquablement en faveur des provinces. Si l'on inclut les transferts fiscaux, eh! bien, oui, ils ont augmenté et cela constitue un transfert du gouvernement fédéral aux provinces. Nous n'avons pas la répartition pour . . .

**M. Blenkarn:** Vous savez que lorsque nous parlons des transferts de FPE, nous en considérons l'aspect «argent comptant». Il serait pratiquement impossible, je suppose, pour le gouvernement fédéral de récupérer ces points fiscaux. Il peut avoir à augmenter ses impôts mais il ne peut récupérer les points d'impôt. Aussi, ce à quoi nous pensons vraiment lorsque nous examinons une position exprimée par le ministre des Finances concernant une réduction de \$1.5 milliard, c'est une réduction de liquidité.

Le second problème auquel nous nous sommes heurtés en termes de statistiques a été celui de déterminer ce que nous devons considérer en toute équité comme le coût de l'enseignement post-secondaire. En d'autres mots, où commence ce qu'on peut appeler l'enseignement post-secondaire? Je pense à des collèges comme Sheridan College, qui offre des cours de perfectionnement permettant de décrocher l'équivalent de la neuvième année. Est-ce de l'enseignement post-secondaire? Permettre à quelqu'un d'acquérir l'équivalent de la douzième année, est-ce de l'enseignement post-secondaire? L'enseigne-



[Text]

senses might be, depending on what municipality you are in, taught in, say, Toronto, Western Tech or whatever? Could you make some comment on that?

**Mr. Parr:** Basically the way we approach it, I suppose, is to look at the institutions themselves. If they are high school institutions then we consider it, in general terms, to be secondary education; if the courses are offered through community colleges or vocational institutions then we generally lump it in as post secondary education, something that is directed primarily to an adult population group. So if there are academic upgrading programs or literacy programs, even though that might not fall directly into what has traditionally been regarded as post secondary education, we consider it in that area as well and see it as a valuable area for government support. We do not see post secondary education as only the universities and, say, university transfer programs of community colleges, but also the vocational and other trade areas.

**Mr. Blenkarn:** Then your definition of a post secondary institution would be an institution not run by a local board of education. Is that what you have in mind?

**Mr. Doherty:** I guess we have never really defined exactly what we mean by post secondary education. I think we roughly assume that vocational schools and community colleges and universities are generally considered, and what goes on within those institutions. Our own membership includes adult basic education, people who are doing up to grade 7 upgrading as well as people who are learning English for the first time. So I think you are going to have difficulty drawing that fine line between what is post secondary and what is high school, and there are going to be people falling on both sides of the line.

• 1510

**Mr. Blenkarn:** That, of course, brings me to what you suggested with respect to a system of grants tied to specifically defined national goals. Each province seems to be handling this type of education in a different fashion. How would you go about that?

**Mr. Doherty:** How do we go about defining the national goal?

**Mr. Blenkarn:** Yes, how do you go about defining national goals with respect to post secondary education as opposed to pre-secondary education?

**Mr. Doherty:** I think you look at where the federal government is involved now: you are involved in vocational education,

[Translation]

ment de la soudure, est-ce de l'enseignement post-secondaire? Et ainsi de suite. Où devons-nous arrêter et où devons-nous commencer? Qu'est-ce que l'enseignement post-secondaire et qu'est-ce que l'enseignement des métiers, qui dans une certaine mesure, pourrait être enseigné, selon la municipalité où vous êtes, disons à Toronto, à la Western Tech ou n'importe où ailleurs? Pourriez-vous commenter ces propos?

**M. Parr:** Essentiellement, notre approche, consiste à tenir compte des établissements eux-mêmes. Si ce sont des écoles secondaires, alors nous les considérons en général comme des établissements d'enseignement secondaire; si les cours sont offerts par des collèges communautaires ou des établissements de formation professionnelle, nous les rassemblons alors généralement sous le terme enseignement post-secondaire, quelque chose qui s'adresse principalement à un groupe démographique composé d'adultes. Aussi, s'il y a des programmes de perfectionnement scolaire ou d'acquisition d'une culture générale, même s'ils ne peuvent pas relever directement de ce que l'on considère traditionnellement comme l'enseignement post-secondaire, nous les jugeons tels et les considérons comme un domaine qui mérite l'appui du gouvernement. Nous n'assimilons pas l'enseignement post-secondaire aux universités seulement ni, par exemple, aux programmes de transfert universitaire des collèges communautaires, mais aussi aux programmes de formation professionnelle et aux autres programmes d'enseignement de métier.

**M. Blenkarn:** Dans ce cas vous définiriez un établissement d'enseignement post-secondaire comme un établissement qui n'est pas dirigé par un conseil scolaire local. Est-ce là votre opinion?

**M. Doherty:** Je pense que nous n'avons jamais vraiment défini exactement ce que nous entendons par enseignement post-secondaire. Je pense que nous présumons, en gros, que ce terme comprend les écoles de formation professionnelle, les collèges communautaires et les universités, et les cours qui sont offerts dans ces établissements. Parmi nos propres membres se trouvent des gens qui suivent des cours de base à l'intention des adultes, des gens qui suivent des cours de perfectionnement jusqu'au niveau de la septième année ainsi que des gens qui apprennent l'anglais pour la première fois. Je pense que vous aurez de la difficulté à faire une distinction très nette entre l'enseignement post-secondaire et secondaire, et que certaines personnes se classeront dans les deux catégories.

**M. Blenkarn:** Ceci m'amène évidemment à votre suggestion à l'égard du système de bourses lié à des objectifs nationaux précis. Chaque province semble traiter ce genre d'éducation de façon différente. Que feriez-vous?

**M. Doherty:** Que ferions-nous pour définir l'objectif national?

**M. Blenkarn:** Oui, que feriez-vous pour définir les objectifs nationaux à l'égard de l'éducation post-secondaire, par opposition à l'éducation pré-secondaire?

**M. Doherty:** Je pense que vous touchez à la participation du gouvernement fédéral: vous participez à l'éducation profession-

[Texte]

you are involved in English as a second language training, so I think you have to tie those into part of your educational approach, you have to identify what your needs are and how we are going to meet those needs within this system. I think there is going to be some tie-in to what happens at the level of secondary education. Since that is the basic feeding ground for universities and colleges, they are going to be affected by any types of goals and objectives set at the national level for post secondary education.

I think you go about it by starting to define the economic and social goals for the country and then examining how the existing post secondary educational system can fit in. If that has some spillover effect into the high schools, which I think it is going to have anyway, I do not think that necessarily is a problem.

**Mr. Blenkarn:** Other than the problem that the recipient provinces, having found that the federal government was heavily involved in post secondary education in a very broad sense, might dump its whole high school program into the federal government's hands at a huge cost to the federal government.

**Mr. Doherty:** I do not think they could just do that . . .

**Mr. Blenkarn:** In many senses they are, in Ontario, are they not? When you have academic upgrading to grade nine or eight, or something of this nature, are you not saying that what would normally be a public school education is being taught in a community college?

**Mr. Doherty:** There are certain requirements, though, for a student to get into those types of programs . . .

**Mr. Blenkarn:** You have to be over 18.

**Mr. Doherty:** . . . and I think there are justifiable reasons for putting those types of people into post secondary—I do not think you are going to find a lot of people who are 24 or 30 years old who want to go back and do academic upgrading if they have to go to grade school.

**Mr. Blenkarn:** The determination of who goes to those colleges is in the hands of the colleges themselves. They could take in people of 50, if they wanted to.

**Mr. Doherty:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** Now what about accessibility? You mentioned that you were concerned about it, as I think we all are. Have you any evidence at all that there has been a real curtailment of accessibility at the present time?

**Mr. Parr:** It is something we have been working on for probably the last five years. As I mentioned, as governments have been cutting back on funding for post secondary education we have seen tuition fees increase, specifically since 1976 and outside of Quebec, in the order of 60 per cent. We also . . .

**Mr. Blenkarn:** That is about the rate of inflation.

**Mr. Parr:** It is a bit more, I think. We also noted that as tuition fees go up there is a direct correlation between the

[Traduction]

nelle, à l'enseignement de l'anglais comme langue seconde, c'est pourquoi je pense que vous devez intégrer ces éléments à votre approche de l'éducation, vous devez identifier vos besoins et la façon dont nous pourrions répondre à ces besoins à l'intérieur de ce système. Je pense qu'il devra y avoir des liens avec les activités d'éducation au niveau du secondaire, car il s'agit du barème fondamental de la clientèle des universités et des collèges qui seront touchés par les buts et les objectifs de tous genres établis au niveau national pour l'éducation post-secondaire.

J'estime qu'il vous faudrait d'abord définir les objectifs sociaux et économiques pour le pays et ensuite examiner la façon de les intégrer au système d'éducation post-secondaire établi. S'il y a des répercussions sur les écoles secondaires, ce qui selon moi est inévitable, je ne pense pas qu'il s'agisse nécessairement d'un problème.

**M. Blenkarn:** A l'exception du problème que lorsque les provinces bénéficiaires découvriront que le gouvernement fédéral s'implique beaucoup dans l'éducation post-secondaire dans un sens très large, elles pourraient alors abandonner l'ensemble du programme d'éducation secondaire au gouvernement fédéral, qui devrait tout assumer alors.

**M. Doherty:** Je ne crois pas que les provinces puissent en venir à cela.

**M. Blenkarn:** C'est ce qui se produit à plusieurs niveaux en Ontario, n'est-ce pas? Lorsque vous avez des cours de rattrapage jusqu'en huitième ou neuvième année, ou quelque chose du genre, ne dites-vous pas que des cours qui reviendraient normalement à l'école publique sont enseignés dans un collège communautaire?

**M. Doherty:** Il y a certaines conditions qu'un étudiant doit respecter pour être admis à ces genres de programmes.

**M. Blenkarn:** Il faut avoir plus de 18 ans.

**M. Doherty:** Et j'estime qu'il y a des raisons justifiables pour inscrire ces gens à des cours post-secondaires; je ne crois pas que vous trouverez beaucoup de gens qui ont 24 ou 30 ans qui désirent retourner en arrière et suivre des cours de rattrapage à l'école élémentaire.

**M. Blenkarn:** Ce sont les collèges eux-mêmes qui déterminent qui peut suivre leurs cours. S'ils le voulaient, ils pourraient accepter des gens de 50 ans.

**M. Doherty:** Oui.

**M. Blenkarn:** Parlons maintenant de l'accessibilité. Vous avez mentionné que cette question vous inquiétait, comme nous tous je crois. Pouvez-vous prouver de quelque façon que ce soit que l'accessibilité est réellement limitée actuellement?

**M. Parr:** Il s'agit d'un sujet sur lequel nous travaillons depuis probablement cinq ans. Comme je l'ai mentionné, à mesure que les gouvernements réduisent le financement de l'éducation postsecondaire, nous avons vu les frais de scolarité augmenter, plus précisément depuis 1976 et à l'extérieur du Québec, de l'ordre de 60 p. 100. Nous avons également . . .

**M. Blenkarn:** C'est à peu près le taux de l'inflation.

**M. Parr:** Un peu plus, je crois. Nous avons également remarqué qu'à mesure que les frais de scolarité augmentent, il



*[Text]*

propensity of low-income people to embark on post secondary education and the level of the fees. There was a study done at Stanford University that showed that for every \$100 the fees go down, low-income participation increases by 7 per cent, but the upper economic group's participation increases only by 1 per cent. So it is the low-income people who are most affected by the cost of education.

We also know, again dealing in the area of student assistance, that at the same time as living allowances for student assistance have been falling behind the rate of inflation, so has the students' ability to find resources from other sources, such as summer savings. What has happened with average incomes, since 1976 as well, has been that they have been falling behind the effects of inflation. So not only are your students' educational costs going up, but living costs are going up and their spending power, in real dollar terms, is falling behind. So you take those various components . . .

**Mr. Blenkarn:** That last comment, of course, applies to the entire workforce in the country.

**Mr. Parr:** Yes, it does. But you take those and tie them into the operation of the student assistance program and the level of tuition fees for post secondary education, and you find that they have a very direct impact on accessibility levels. It cannot be ruled out. We can show that accessibility is being negatively affected by tuition-fee levels by the very fact that they are going up and that registration is going down as they go up.

• 1515

**Mr. Blenkarn:** Have you any evidence of interprovincial refusals to accept students, for example, on any broad basis? In other words, are students having difficulty going to an out-of-province university, such as say, Ontario students going to Saskatchewan universities and vice versa? Is there any series of criteria that are preventing students from moving from university to university?

**The Chairman:** We should ask them about coming from Saskatchewan to Ontario universities.

**Mr. Blenkarn:** Fair ball.

**Mr. Parr:** One area where specific limitations are placed on students' ability to move from one area of the country to the other to study is that of student assistance which, again, affects only the most needy 30 per cent of the student population. The way it affects them is that, if students study outside of their home province in an area of study which is available within their home province, in most cases they are ineligible for grants and their total assistance is in the form of loans; whereas, if they stay within their province, they are eligible for loans and grant assistance. However, if they are not in a position where they have to depend on student assistance, basically they can study wherever they want.

*[Translation]*

existe une relation directe entre le niveau de ces frais et la propension des gens à faibles revenus à entreprendre une éducation postsecondaire. Une étude effectuée par l'Université Stanford indiquait que pour chaque diminution des frais de scolarité par tranche de \$100, la participation des gens à faibles revenus augmentait de 7 p. 100, alors que la participation des gens à revenus plus élevés n'augmentait que de 1 p. 100. Par conséquent, ce sont les gens à faibles revenus qui sont le plus touchés par le coût de l'éducation.

Toujours dans le domaine de l'aide aux étudiants, nous savons également qu'à mesure que les allocations de subsistance pour l'aide aux étudiants perdaient du terrain par rapport au taux d'inflation, les étudiants avaient de plus en plus de difficultés à trouver des ressources d'autres sources, comme les épargnes d'un emploi d'été. Depuis 1976 également, le revenu moyen a pris du retard par rapport à l'inflation. Par conséquent, non seulement les frais d'éducation des étudiants ont grimpé, mais également les frais de subsistance, alors que le pouvoir d'achat en dollars réels perdait du terrain. Si l'on prend ces divers éléments . . .

**M. Blenkarn:** Évidemment, cette dernière remarque s'applique à l'ensemble de la force ouvrière du pays.

**M. Parr:** En effet. Mais si vous prenez ces éléments pour les appliquer à l'exploitation du programme d'aide aux étudiants et au niveau des frais de scolarité postsecondaires, on se rend compte qu'ils ont des répercussions très directes sur les niveaux de l'accessibilité, que l'on ne peut ignorer. Nous pouvons prouver que l'accessibilité est limitée par le niveau des frais de scolarité, compte tenu du simple fait que les frais de scolarité augmentent et que les inscriptions diminuent à mesure que ces frais augmentent.

**M. Blenkarn:** Avez-vous des preuves de refus d'accepter des étudiants au niveau interprovincial, par exemple, et de façon importante. En d'autres mots, est-ce que les étudiants ont de la difficulté à fréquenter une université d'une autre province? Par exemple, des étudiants de l'Ontario à fréquenter des universités de la Saskatchewan et vice versa? Existe-t-il des critères qui empêchent des étudiants d'aller d'une université à une autre?

**Le président:** Nous devrions plutôt poser la question à propos d'étudiants de la Saskatchewan voulant fréquenter des universités de l'Ontario.

**M. Blenkarn:** Pourquoi pas?

**M. Parr:** Un secteur qui limite vraiment les possibilités de l'étudiant de passer d'une région du pays à une autre en vue d'étudier est celui de l'aide aux étudiants qui, une fois de plus, ne touche que les 30 p. 100 d'étudiants les plus démunis financièrement. Ainsi, si ces étudiants désirent suivre des cours à l'extérieur de leur province d'origine dans un domaine qui est enseigné dans leur province, dans la plupart des cas ils ne sont pas admissibles à des bourses et l'ensemble de l'aide qui leur est accordée est constituée de prêts, alors que s'ils restaient dans leur province, ils seraient admissibles à une aide sous forme de prêts et bourses. Néanmoins, s'ils ne dépendent pas

[Texte]

As far as the ability to transfer credits from one institution to the other goes, basically there is no systematic approach to that. It depends on the institution.

**Mr. Blenkarn:** That depends on the institutions; it is not a provincial matter. In other words, provincial governments are not coming in and saying, We will direct what credits are what or who can go where.

**Mr. Doherty:** There is some involvement by the provincial governments in that the Council of Ministers of Education, Canada do look at the whole question of transferability of credits between provinces, and have meagrely attempted to look at that problem. Not much has come out of it.

**Ms. B. Taylor:** One of the other problems we have noticed is that when cutbacks do occur at various institutions, they often have more severe effects on students from low-income, rural, backgrounds. For example, in the case of a student in a rural area who has a school quite close to him, if a certain program is cut back at that institution, what happens is that the student either has to take another program or transfer to an urban centre. This costs the student a lot more money and usually the difference in costs, transportation costs, all those sorts of things, generally are not covered by student aid.

A study was carried out in Ontario by the government which showed that students, particularly women in general from low-income, rural, backgrounds have more difficulty going on to post secondary education because of all these accessibility problems.

**Mr. Blenkarn:** But that is a cash problem. What I meant by "accessibility" was the refusal of the institution to enroll the student, assuming reasonable marks and so on; interprovincial accessibility. In other words, I mean a person coming from any place in the country with the same marks and basically the same academic standard, is not discriminated against because of the fact that they come from one province or another. Are they, or are they not? Have you had complaints on that?

**Mr. Doherty:** Where you find that usually is in the professional faculty programs. I know particularly this occurs in the Atlantic region. They have specific quotas for people. At the Dalhousie law school for example they have quotas on students from New Brunswick, from P.E.I., from Nova Scotia, from Newfoundland, and then, a separate category for students from other Canadian provinces and yet another category for foreign students. That happens in various programs; the optometry program at Waterloo has criteria depending on which provinces are helping to contribute to pay for that program.

**Mr. Blenkarn:** Do you see that as a problem?

**Mr. Doherty:** Yes. It is a problem because the reason why it is in place is because there are not enough facilities across the

[Traduction]

de l'aide aux étudiants, ils peuvent en fait étudier à peu près n'importe où.

Quant à la question de la possibilité de transfert de crédits d'une institution à une autre, il n'y a pas de pratique d'établie à cet égard. Cela dépend des institutions en question.

**M. Blenkarn:** Cela dépend des institutions; il ne s'agit pas d'une question provinciale. En d'autres mots, les gouvernements provinciaux n'interviennent pas pour dicter la nature des crédits ou l'endroit où les étudiants peuvent étudier.

**M. Doherty:** Il y a une certaine participation des gouvernements provinciaux, car le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada a étudié l'ensemble de la question de la possibilité de transfert de crédits entre provinces et a faiblement tenté d'étudier ce problème. Il n'y a pas eu beaucoup de résultats.

**Mme B. Taylor:** Un autre problème que nous avons relevé est que lorsque des coupures sont effectuées dans diverses institutions, elles ont habituellement des effets plus prononcés sur les étudiants provenant de milieux ruraux à faible revenu. Ainsi, dans le cas d'un étudiant d'une région rurale, habitant près d'une école, si un certain programme est supprimé à cette institution, l'étudiant doit alors s'inscrire à un autre programme ou s'en aller vers un centre urbain. Ce genre de mesures coûtent à l'étudiant beaucoup plus cher et habituellement la différence de coût, le transport et autres, n'est généralement pas couvert par l'aide aux étudiants.

Le gouvernement de l'Ontario a effectué une étude qui a démontré que les étudiants, et plus précisément les femmes en général, provenant de milieu rural à faible revenu, ont plus de difficultés à avoir accès à l'éducation post-secondaire à cause de tous ces problèmes d'accessibilité.

**M. Blenkarn:** Mias il s'agit là d'un problème d'argent. Quand je parlais d'accessibilité, je voulais dire le refus d'une institution d'inscrire un étudiant, sous réserve de notes raisonnables et autres critères; l'accessibilité interprovinciale. En d'autres mots, je voulais savoir si une personne provenant de n'importe où au pays avec les mêmes notes et les mêmes normes académiques fondamentales faisait l'objet de discrimination à cause du fait qu'elle provenait d'une province ou d'une autre. Existe-t-il ou non une telle discrimination? Avez-vous reçu des plaintes à ce sujet?

**M. Doherty:** Ce genre de problèmes se trouvent habituellement dans les programmes professionnels. Je sais qu'ils se présentent en particulier dans la région de l'Atlantique. Il existe des contingents précis pour les programmes. Ainsi, à l'école de droit de Dalhousie, il existe des contingents pour les étudiants provenant du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse, de Terre-Neuve, et il existe ensuite une catégorie distincte pour les étudiants des autres provinces canadiennes et une dernière catégorie pour les étudiants étrangers. Ceci se présente dans divers programmes; le programme d'optométrie de Waterloo a des critères qui varient selon les provinces qui contribuent à payer ce programme.

**M. Blenkarn:** Y voyez-vous un problème?

**M. Doherty:** Oui, il s'agit là d'un problème car la raison pour laquelle de tels contingents existent est qu'il n'y a pas



[Text]

country to meet the needs and, therefore, it is done on a selective basis. I think it is just part of the general funding question.

**Mr. Blenkarn:** Thank you very much.

**The Chairman:** Most of the time people talk about the distribution of powers from the federal government to the provinces, but what would you think about a transfer of jurisdiction from the provinces to the federal government in a reallocation of powers in Canada in the field of post-secondary education, and maybe even more than in education?

**M. Doherty:** I do not think you are necessarily going to solve your problem of powers from the federal government to the provinces to the federal government. I think it requires some joint responsibility, and a constitutional amendment which also gives the federal government some involvement may or may not help.

• 1520

**The Chairman:** How are you going to ensure that all the conditions you are talking about—accessibility, portability—are going to happen unless you do have an even stronger federal presence? Who is going to do this?

**Mr. Doherty:** I think that is a political question that has to be agreed upon by both levels of government, because I think both of them have a legitimate reason to be involved particularly in post-secondary education; because you give the power to one sector of the government or the other I do not think is necessarily . . .

**The Chairman:** I am not suggesting that all of the power should go to the federal government, but there are instances in the constitution where power is shared.

**Mr. Doherty:** Yes.

**The Chairman:** In agriculture, and there are others, there is a shared jurisdiction. It seems to me that you cannot on the one hand come here—or you can, we invite you and you are welcome—and say the federal government has to do more; the federal government must continue to spend as much you must not cut it down; the social affairs envelope should be kept expanding, and then just say “well, yes, give the money to the provinces.” You are concerned that if federal transfers are reduced that the quality may go down. That is a valid concern and I share that concern with you, but surely you trust the provincial governments too, do you not? They should be concerned about the quality of education too. Why should only the federal government be the one that has to respond to this claim for more money?

**Mr. Doherty:** Both levels of government should be concerned about it. The financial strength of the government is also an important factor in that. The reason the federal government got involved is that the provinces could not afford the expansion of the educational system, they could not afford to offer the types of programs. That is how the federal government is involved: because of their financial strength, because they can ensure maintenance of basic standards.

[Translation]

suffisamment d'institutions au pays pour répondre aux besoins et que par conséquent, il faut effectuer une sélection. Je crois que ce problème découle de la question générale du financement.

**M. Blenkarn:** Merci beaucoup.

**Le président:** La plupart du temps, les gens parlent d'une répartition des pouvoirs du gouvernement fédéral aux provinces, mais que penseriez-vous d'un transfert de juridiction des provinces au gouvernement fédéral à l'occasion d'une réaffectation des pouvoirs au Canada dans le domaine de l'éducation post-secondaire, et peut-être même en allant plus loin que le domaine de l'éducation?

**M. Doherty:** Je ne crois pas que vous allez nécessairement résoudre les problèmes en transférant la juridiction des provinces au gouvernement fédéral. J'estime qu'il faut une certaine responsabilité conjointe et un amendement constitutionnel qui permettraient au gouvernement fédéral d'y participer et qui pourraient ou ne pourraient pas aider.

**Le président:** Comment allez-vous vous assurer que toutes les conditions dont vous parlez, soit l'accessibilité, le transfert des crédits, seront respectés, à moins d'assurer une présence fédérale encore plus forte? Qui s'en occupera?

**M. Doherty:** Je crois qu'il s'agit-là d'une question politique qui doit être réglée par les deux paliers de gouvernement, car j'estime que tous les deux ont une raison légitime de s'y intéresser, en particulier au niveau de l'éducation secondaire; je ne crois pas que donner ce pouvoir à un secteur du gouvernement ou à un autre soit nécessairement . . .

**Le président:** Je ne suggère pas que tous les pouvoirs aillent au gouvernement fédéral, mais il existe des cas dans la constitution où le pouvoir est partagé.

**M. Doherty:** En effet.

**Le président:** En agriculture et dans d'autres domaines, il existe un partage de compétences. Il me semble que vous ne pouvez pas d'un côté venir ici, c'est-à-dire que vous pouvez venir, nous vous invitons et vous êtes le bienvenu, et dire que le gouvernement fédéral doit en faire plus, qu'il doit continuer à dépenser autant, qu'il ne doit pas faire de coupures, qu'il faut continuer d'accroître l'enveloppe des affaires sociales et ensuite dire, allez-y, donnez l'argent aux provinces. Vous craignez que si les transferts de fonds fédéraux sont réduits, la qualité diminuera. Il s'agit d'une inquiétude valable que je partage avec vous. Mais vous faites sûrement confiance aux gouvernements provinciaux. N'est-ce pas? Ils devraient également s'inquiéter de la qualité de l'éducation. Pourquoi le gouvernement fédéral devrait être le seul à qui l'on demande plus d'argent?

**M. Doherty:** Les deux paliers de gouvernement devraient s'inquiéter de cette question. La puissance financière du gouvernement est également un facteur important dans cette question. Le gouvernement fédéral s'est impliqué parce que les provinces ne pouvaient pas se permettre les dépenses nécessaires à l'extension du système d'éducation; elles ne pouvaient pas se permettre d'offrir les programmes. C'est ainsi que le gouvernement fédéral s'est impliqué à cause de sa force financière, à

[Texte]

**The Chairman:** But I am sure you are aware that that situation has changed. The fiscal balance has changed in the country and the federal government does not have, relative to the provinces as a whole, the same fiscal strength, or political strength therefore, that it had, say, even 10 years ago. I am sure you realize that. There are more sources of revenue, and provinces from the fiscal point of view are quite a bit stronger than the federal government is. Now I am not suggesting that the federal government should abandon any concern and any activity in education, but it seems to me that if we are going to be asking federal politicians to tax people to spend more on higher education, it should follow logically that one should say, yes, the federal government should have more constitutional jurisdiction in higher education.

**Mr. Parr:** We recognize that we have not really addressed ourselves to the kinds of amendments that would be appropriate to the constitution, I suppose mainly because the constitution is a very complicated ball of wax for us to get involved in.

**The Chairman:** It is very simple; it is one government or the other that has the responsibility and then the one that has the responsibility has to pay. It is very simple.

**Mr. Parr:** The political ramifications, though, are something that we are just not in a position to address; but, we do recognize that, specifically in the area of health care, the federal government does have a forum for formal participation with the provinces through federal-provincial health ministers' meetings, that kind of thing. The federal government has no similar avenue in the area of post-secondary education, although we have heard that raises a concern on the part of the federal government in terms of their participation in post-secondary education. It is one we share as well. I guess we would not come down and say the solution is necessarily a constitutional solution. It is perhaps recognizing what in fact is the real state of affairs as it stands now. The federal government is involved in post-secondary education; it is not receiving the visibility that it, I suppose, deserves for its funding for post-secondary education, but by the same token . . .

**The Chairman:** I am not only concerned about visibility here. You are coming to us and you are saying, "we want more things; we want more conditions; we want more conditions attached to education." I share that concern that you have, but let me tell you, you are not going to get that unless there is a stronger federal political authority. You are not going to get it. This suggestion that provincial ministers and federal ministers are going to sit around and are going to agree on these things is not the way it works. The only time the provinces agree is when it is time to bash the federal government or to ask for more money from the federal government. I do not say this to deride them but that is a political reality in this country. You are not going to get these things in the future unless there is a stronger federal authority of some kind.

[Traduction]

cause de sa possibilité d'assurer le maintien de normes fondamentales.

**Le président:** Mais je suis certain que vous vous rendez compte que la situation a changé. L'équilibre fiscal a changé au pays et, comparativement à l'ensemble des provinces, le gouvernement fédéral n'a pas la même force fiscale ou politique qu'il avait, disons il y a seulement dix ans. Je suis certain que vous réalisez cela. Il y a plus de sources de revenu et sur le plan fiscal, les provinces sont maintenant plus fortes que le gouvernement fédéral. Bon, je ne dis pas que le gouvernement devrait abandonner ses activités et ses intérêts en matière d'éducation, mais il me semble que si nous allons demander aux politiciens fédéraux de demander plus d'argent aux contribuables pour dépenser plus pour l'éducation supérieure, il s'ensuivrait logiquement que l'on en vienne à la conclusion qu'en effet, le gouvernement fédéral devrait avoir une juridiction constitutionnelle plus large dans le domaine de l'éducation supérieure.

**M. Parr:** Nous reconnaissons que nous n'avons pas envisagé réellement le genre d'amendements qui seraient appropriés pour la constitution, surtout, je suppose, parce que la constitution représente pour nous quelque chose de très compliqué.

**Le président:** C'est très simple, c'est un gouvernement ou l'autre qui a la responsabilité, et celui qui a la responsabilité doit payer. C'est très simple.

**M. Parr:** Néanmoins, les ramifications politiques sont une question que nous ne sommes pas en mesure d'attaquer, mais nous reconnaissons que, plus précisément dans le domaine des soins de santé, le gouvernement fédéral a une structure permettant une participation officielle des provinces par l'entremise de réunions des ministres fédéral et provinciaux de la Santé et autres modalités du genre. Le gouvernement fédéral n'a pas de structure semblable dans le domaine de l'éducation post-secondaire, bien que nous ayons entendu dire que cette situation inquiète le gouvernement fédéral. C'est une inquiétude que nous partageons. J'estime que nous ne pouvons en fin de compte affirmer que la solution est nécessairement de nature constitutionnelle. Il s'agit peut-être de reconnaître l'état de la question actuellement, dans les faits. Le gouvernement fédéral participe à l'éducation post-secondaire; je suppose qu'il n'est pas aussi présent qu'il devrait l'être aux yeux du public, compte tenu du financement qu'il accorde à l'éducation post-secondaire, mais il y a aussi le fait . . .

**Le président:** Je ne veux pas seulement parler de la présence ici. Vous venez à nous pour nous dire que vous voulez plus de choses, que vous voulez plus de conditions, que vous voulez que l'éducation soit régie par plus de conditions. Je partage cette inquiétude avec vous, mais laissez-moi vous dire que vous n'obtiendrez pas cela, à moins d'avoir une autorité politique fédérale plus forte. Vous ne l'obtiendrez pas. Votre suggestion que les ministres provinciaux et fédéraux pourront s'asseoir ensemble et s'entendre sur ces questions ne reflète pas la réalité. Les provinces ne s'entendent que lorsque c'est le temps de s'attaquer au gouvernement fédéral et de demander plus d'argent du gouvernement fédéral. Je ne dis pas cela pour les amoindrir, mais il s'agit là d'une réalité politique de notre



[Text]

• 1525

**Mr. Parr:** The other thing that I suppose we see as important in all that, though, is just the whole question of determining what exactly are the reasons for funding for post-secondary education both federally and provincially and what is the role of the federal and provincial governments in that and that comes back to our suggestion for some general inquiry into the area of post-secondary education to determine what exactly is the federal role, why is it there and what is the criterion for it. I would see it not, again, as something that breaks down totally to federal and provincial powers but just generally to a lack of clear direction as to why things exist as they do now.

**The Chairman:** I appreciate your answers. I would just point out to you that I have a figure here that comes from a piece of paper presented by the Association of Universities and Colleges of Canada to the Prime Minister, which says that the tax points and cash transfers for 1979-1980 to post-secondary education amounted to over \$2.7 billion and the total operating income of universities was \$3.15 billion. So only something like \$400 million came from provincial governments. I think one of these days people like yourselves, national organizations who are asking the federal Parliament, as a group of federal politicians, to do more, are going to have to go the further step and recognize that we should have more power to do something about it. We just cannot go on answering to people, "Yes, we are going to have to answer more because we agree with you," from a social point of view or a political point of view but then not have the power to do what you are saying should be done with that money. So I would hope that in the future you people would bring your thought process a little further and say, "Yes, and maybe there should be a change of power in this case because obviously the federal government pays the shot here." Between 85 and 90 per cent of the operating incomes of universities come from the federal treasury, money raised by federal parliamentarians, not provincial parliamentarians.

**Mr. Parr:** As it stands, what we have been presenting to you today is basically recognizing that there needs to be limitations on the transfers to the provinces. We are not just saying to the federal government that we want more from you. We recognize that there are inherent weaknesses in the existing system of block funding. So we do recognize that there is a problem in that. Perhaps . . .

**The Chairman:** The only reason there is a problem is because the authority is all with the provincial governments. Constitutionally, the federal government has no power or relatively little power in education, particularly post-secondary education and my question to you was, would you support, generally speaking, in a reallocation of constitutional powers, a transfer from the provinces to the federal government?

[Translation]

pays. Vous ne pourrez obtenir ce que vous voulez pour l'avenir, à moins d'avoir un gouvernement fédéral plus fort.

**M. Parr:** Néanmoins, l'autre point auquel je suppose nous accordons autant d'importance dans tout cela est de déterminer quelles sont exactement les raisons pour un financement à la fois fédérale et provinciale de l'enseignement postsecondaire et quels sont les rôles du gouvernement fédéral et des provinces dans cela, ce qui nous ramène à notre suggestion pour une sorte d'enquête générale dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, afin de déterminer la nature exacte du rôle fédéral, sa raison d'être et les critères qui le régissent. Encore une fois, je ne crois pas qu'il faille tout ramener à une question de pouvoirs fédéraux et provinciaux, mais seulement, de façon générale, à l'absence d'une orientation claire quant à ce pourquoi pareille situation existe actuellement.

**Le président:** J'apprécie vos réponses. J'aimerais seulement vous faire remarquer que j'ai ici un chiffre provenant d'un document présenté au premier ministre par l'Association des universités et collèges du Canada, qui indique que les points d'impôt et les transferts de fonds destinés à l'enseignement postsecondaire dépassaient 2.7 milliards de dollars en 1979-1980 et que le revenu d'exploitation total des universités était de 3.15 milliards de dollars. Par conséquent, quelque 400 millions de dollars seulement provenaient des gouvernements provinciaux. Je crois qu'un de ces jours, des gens comme vous, les organismes nationaux qui, à titre de groupe de politiciens fédéraux, demandent au Parlement fédéral d'en faire plus, devront aller plus loin et reconnaître le fait que nous devrions avoir plus de pouvoirs pour intervenir dans cette question. Nous ne pouvons continuer de dire aux gens, «Oui, nous en ferons plus parce que nous sommes d'accord avec vous sur le plan social ou politique», sans avoir lors le pouvoir de faire ce que vous dites qu'il faudrait faire avec cet argent. Par conséquent, j'espère qu'à l'avenir vous pousserez un peu plus loin votre raisonnement pour en arriver à dire, «Oui, peut-être faudrait-il changer la répartition des pouvoirs dans ce cas car il est évident que c'est le gouvernement fédéral qui paye la note.» Entre 85 et 90 p. 100 des revenus d'exploitation des universités proviennent du Trésor fédéral, des fonds qui sont obtenus par les députés fédéraux, pas les députés provinciaux.

**M. Parr:** Dans l'état actuel des choses, notre exposé d'aujourd'hui reconnaît au fond qu'il faut qu'il y ait des limites aux transferts aux provinces. Nous ne faisons pas dire simplement au gouvernement fédéral que nous en voulons davantage. Nous reconnaissons qu'il y a des faiblesses inhérentes au système actuel de financement en bloc. Nous reconnaissons donc qu'il y a là un problème. Peut-être . . .

**Le président:** La seule raison pour laquelle il y a un problème est que le pouvoir se trouve entièrement chez les gouvernements provinciaux. Constitutionnellement, le gouvernement fédéral n'a pas de pouvoir, ou relativement très peu, dans le domaine de l'éducation, surtout au niveau postsecondaire, et je vous ai demandé si vous seriez prêts à appuyer, de façon générale, une réattribution des pouvoirs constitutionnels, un transfert des provinces au gouvernement fédéral.

[Texte]

**Mr. Doherty:** We just do not have policy in that area.

**The Chairman:** Well, I think you should find one. I would suggest to you that you think about that, you reflect on it, because it is a very important question for the future. You know, people are asking for more decentralization in this country and then we have national organizations like yourselves, very honest—and some of your concerns I share—coming to the federal government and telling us to do more, but then the provinces have the power to design the policies. So I think I would invite you to reflect on that to try to come up with some positions on this question which is going to be crucial for the future.

**Mr. Parr:** While we are approaching this task force with our concerns over what we perceive as potential underfunding for post-secondary education as a result of the deliberations of this task force, we are, at the same time, working with students for greater provincial support for post-secondary education as well. So, I do not want you to get the interpretation that we are focusing all of our attention on the federal government. We recognize that there are two levels of government involved here and while we are not addressing specifically the constitutional authority, we are recognizing . . .

**The Chairman:** I was hoping that you would see that my suggestion to you, to give more authority to the federal government, may ease your burden—you would only have one place to come.

Thank you very much.

**Ms. B. Taylor:** I would just simply like to add to that as well that I would agree with you that the discussion of post-secondary education is something more than we can simply address here and perhaps some of the problems that we have raised indicate that there is a larger problem in the entire system which is why we would like to see a longer time period for both levels of government and students and other members of the post-secondary community to deal with this question.

**The Chairman:** Well, thank you very much. Your testimony has been very helpful and I am not sure it would have been better had you had more time.

We will adjourn for three or four minutes until the next witnesses come forward.

• 1530

• 1533

**Le président:** Order, please. Nous continuons notre réunion de cet après-midi et l'étude de notre ordre de renvoi.

• 1535

Nous avons devant nous les représentants de l'Association des universités et collèges du Canada: M. Allan Earp, président de l'Université de Brock et président de l'Association des universités et collèges du Canada; M. Lloyd Barber, président

[Traduction]

**M. Doherty:** Nous n'avons vraiment pas de politique dans ce domaine.

**Le président:** Eh! bien, je crois que vous devriez en trouver une. Je vous suggère d'y réfléchir car il s'agit d'une question très importante pour l'avenir. Vous savez, les gens demandent une plus grande décentralisation au pays, et alors nous avons des organismes nationaux comme vous, très honnêtes, et je partage certaines de vos inquiétudes, qui viennent demander au gouvernement fédéral d'en faire plus, mais ce sont les provinces qui ont le pouvoir de mettre sur pied les politiques. Par conséquent, je crois que je vais vous inviter à réfléchir et à essayer d'énoncer certains principes sur cette question, qui sera cruciale pour l'avenir.

**M. Parr:** En même temps que nous exposons à ce groupe de travail nos inquiétudes à l'égard de ce que nous voyons comme un sous-financement éventuel pour l'enseignement postsecondaire par suite des délibérations du groupe, nous travaillons avec des étudiants pour enricher également à obtenir plus d'appui des provinces dans ce domaine. Par conséquent, je ne voudrais pas que vous pensiez que nous concentrons tous nos efforts sur le gouvernement fédéral. Nous reconnaissons qu'il y a deux niveaux de gouvernement concernés dans ce secteur, et bien que nous nous attaquions précisément à la question constitutionnelle, nous reconnaissons . . .

**Le président:** J'espérais vous faire comprendre que ma suggestion d'accorder plus de pouvoir au gouvernement fédéral pourrait vous faciliter la tâche; vous n'auriez alors à vous adresser qu'à un seul endroit.

Je vous remercie beaucoup.

**Mme B. Taylor:** J'aimerais simplement ajouter que même si je conviens avec vous que la question de l'enseignement postsecondaire en est une qui ne peut être réglée ici dans son entier, peut-être que certains des points que nous avons soulevés indiquent qu'il existe un problème plus vaste dans tout le système. C'est pourquoi nous aimerions que les deux niveaux de gouvernements, les étudiants et d'autres membres du secteur postsecondaire aient plus de temps pour traiter de cette question.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup. Votre témoignage est très utile et je ne suis pas certain qu'il aurait été meilleur si vous aviez eu plus de temps.

Nous ajournerons pendant trois ou quatre minutes, jusqu'à ce que s'avance le prochain témoin.

**The Chairman:** A l'ordre. We are resuming this afternoon's meeting and the consideration of our order of reference.

We have before us the representatives of the Association of Universities and Colleges of Canada. Dr. Alan Earp, President of Brock University and President of the Association of Universities and Colleges of Canada; Dr. Lloyd Barber, President



## [Text]

de l'Université de Regina et vice-président de l'Association des universités et collèges du Canada; M. Allan Gillmore, directeur exécutif de l'Association des universités et collèges du Canada; M. Edward Monahan, directeur exécutif du Conseil des universités de l'Ontario; M. John Keyston, directeur exécutif de l'Association des universités de l'Atlantique. Nous avons aussi M. Peter Meincke, président de l'Université de l'Île du Prince-Édward.

Est-ce que j'ai oublié quelqu'un? Have I missed somebody? Mr. Robert Patry is Assistant Director, Information, AUCC—Association of Universities and Colleges of Canada.

I believe, Dr. Earp, you want to open with some brief remarks. I do not know whether you have something you want to distribute to us now, or later, but we have a brief that was presented by your organization to the Prime Minister. Members have received this; is it worthwhile appending this at this time to our proceedings, subject to adding whatever you might want to add later?

**Mr. Alan Earp (President, Brock University, Association of Universities and Colleges of Canada):** I think that would be helpful, Mr. Chairman.

**The Chairman:** That is the paper that was prepared in January 1981.

**Mr. Earp:** Yes.

**The Chairman:** Is it agreed that we should append this to our proceedings?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Dr. Earp.

**Mr. Earp:** Thank you very much, Mr. Chairman. The principal representation will be made by my colleague, Dr. Lloyd Barber, who is chairman of a special committee that we established following that submission to the Prime Minister's Office and to the relevant government departments. That committee is representative of all our regions, in the same way that the AUCC itself represents all the degree-granting institutions across the country. We outlined our initial concerns in that immediate submission to the Prime Minister's Office. Then we established this representative committee, which is trying to grapple with the very difficult question of the alternatives we might suggest for consideration. We were extremely pleased when we heard of the establishment of the parliamentary task force, and while the time constraints have been severe, particularly for an association that is as widely spread as we are, as is our country itself, we have produced a preliminary submission. We will leave it with you, but with the caveat that we hope to be able to refine it. We make clear in that that we have not yet had a chance to share it with all our members across the country, but we do feel that it is representative of their views. If I may, Mr. Chairman, I would like to ask Dr. Barber, as chairman of the committee, to speak to that submission.

**The Chairman:** Dr. Barber.

**Mr. Lloyd Barber (Vice-President, Association of Universities and Colleges of Canada):** Thank you very much, Alan. Mr. Chairman, members of the committee, as Dr. Earp has suggested, we have had a committee working for some time on

## [Translation]

of the University of Regina and Vice-President of the Association of Universities and Colleges of Canada; Mr. Alan Gillmore, Executive Director of the Association of Universities and Colleges of Canada; Dr. Edward Monahan, Executive Director of the Council of Ontario Universities; and Dr. John Keyston, Executive Director of the Association of Atlantic Universities. Dr. Peter Meincke, President of the University of Prince Edward Island, is also with us.

Have I missed anyone? Est-ce que j'ai oublié quelqu'un? M. Robert Patry, directeur-adjoint à l'informatique de l'AUCC—Association des universités et collèges du Canada.

Je crois, monsieur Earp, que vous désirez commencer par quelques brèves remarques. Je ne sais pas si vous avez des documents à nous remettre maintenant ou plus tard, mais nous avons un mémoire qui a été présenté par votre organisme au Premier ministre. Les membres l'ont reçu; pouvons-nous l'annexer tout de suite à notre compte rendu, en ajoutant plus tard ce que vous voudrez?

**M. Alan Earp (président, Université Brock et Association des universités et collèges du Canada):** Je crois que ce serait indiqué, monsieur le président.

**Le président:** Il s'agit du document qui a été préparé en janvier 1981.

**M. Earp:** En effet.

**Le président:** Acceptons-nous d'ajouter ce document à notre compte rendu?

**Des voix:** Accepté.

**Le président:** Monsieur Earp.

**M. Earp:** Merci beaucoup, monsieur le président. Les principales observations seront données par mon collègue, M. Lloyd Barber, qui est président d'un comité spécial que nous avons constitué à la suite de cette présentation au Cabinet du Premier ministre et aux ministères intéressés. Ce comité représente bien toutes nos régions, de la même façon que l'AUCC représente tous les établissements qui décernent des diplômes au pays. Nous avons résumé nos principales observations dans ce premier document présenté au Cabinet du Premier ministre. Nous avons ensuite mis sur pied le comité, qui tente de s'attaquer à la question très difficile des solutions que nous pourrions proposer pour étude. Nous avons été très heureux d'apprendre la création du groupe de travail parlementaire, et bien que les échéances aient été strictes, surtout pour une association comme la nôtre qui est aussi dispersée que notre pays lui-même est grand, nous avons préparé un document préliminaire. Nous en laisserons un exemplaire, en espérant toutefois pouvoir le perfectionner. Nous y indiquons clairement que nous n'avons pas encore eu l'occasion d'en faire prendre connaissance à tous nos membres partout au pays, mais nous estimons qu'il représente bien leurs points de vue. Si je peux, monsieur le président, j'aimerais demander à M. Barber, à titre de président du comité, de parler de ce document.

**Le président:** Monsieur Barber.

**M. Lloyd Barber (vice-président, Association des universités et collèges du Canada):** Merci beaucoup, Alan. Monsieur le président, messieurs les membres du comité, comme l'a indiqué M. Earp, nous avons constitué un comité qui a tra-

## [Texte]

this very important matter, and what we submit to you today is a preliminary summary of the thinking of that committee so far. In our deliberations we have been quite concerned that the question of federal support for universities in Canada not be considered on too narrow a financial base, but rather that there be taken into consideration the constituency that the universities and other educational institutions in this country serve. That jurisdiction, as we suggest in this draft brief, is the jurisdiction of the mind, which is as broad as humanity. We suggest that physical and political boundaries are secondary to the pursuits of the frontiers of the intellect. We believe it is incumbent upon the federal and provincial governments, therefore, to ensure that Canadians continue to have access in their country to a university system that will allow their full intellectual development.

• 1540

We then speak to the problem that you are facing, and indicate our realization that the Government of Canada has established a precedent in setting up a public forum through which interested sectors of society can present their views prior to the re-negotiation of federal-provincial fiscal arrangements. We are very pleased at that.

The association hopes that the federal government has recognized that its interests and concerns related to the university sector are not simply or primarily a matter of fiscal consideration.

AUCC, like other structures and organizations in Canada, is not a monolithic association; it represents degree-granting institutions from across the country. Its member institutions vary considerably in size and scope of activity. Some are large research-oriented institutions of international stature. Others accentuate their teaching function. All are subject to the political reality of their respective provinces and communities.

Because the association was faced with the obligation of presenting its views to the task force on very short notice, all of its constituency, as Dr. Earp has said, has not had an opportunity to participate in the discussion of this particular brief. However, as Dr. Earp has pointed out, the committee which I head is representative of all parts of the country and has a fair representation from institutions in terms of their size and complexity and basic interests.

The task force has an extensive mandate to execute in a short period of time. The June 26 deadline for the completion of its task may preclude its members from studying in depth the implications of the measures that may be proposed. The university sector, however, must not be given short shrift. A strong and vibrant university community is of the utmost importance to Canada, to the provinces, and to all Canadians.

Federal fiscal transfers to the provinces under EPF provide the essential underpinnings for the support of universities. It is essential that whatever modifications are made to these

## [Traduction]

vaillé quelque temps sur cette question très importante, et ce que nous vous présentons aujourd'hui est un résumé préliminaire des réflexions de ce comité jusqu'à maintenant. Lors de nos délibérations, nous avons voulu éviter d'envisager la question de l'aide fédérale aux universités du Canada d'un point de vue financier trop étroit, et nous avons plutôt tenu compte de l'électorat que les universités et autres établissements d'enseignement du pays desservent. Comme nous le laissons entendre dans ce mémoire provisoire, cette compétence est celle de l'esprit qui est aussi vaste que d'humanité. Nous sommes d'avis que les frontières physiques et politiques sont secondaires par rapport aux réalisations de l'intelligence. Nous croyons par conséquent que le gouvernement fédéral et les provinces ont la responsabilité de s'assurer que les Canadiens continuent d'avoir accès dans leur pays à un système universitaire qui favorisera leur plein développement intellectuel.

Nous parlons ensuite du problème auquel vous faites face et disons savoir fort bien que le gouvernement du Canada a créé un précédent en instituant une plate-forme publique qui permet aux secteurs intéressés de la société de présenter leur point de vue avant que soient renégociés les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous en sommes très heureux.

L'Association espère que le gouvernement fédéral a reconnu que ses préoccupations au sujet du secteur universitaire ne sont pas simplement ou principalement une question financière.

L'AUCC, comme d'autres groupes et organismes canadiens, n'est pas un bloc monolithique. Elle représente les établissements de tout le pays qui décernent des diplômes. Ceux qui en sont membres varient considérablement selon l'importance et l'ampleur de l'activité. Certains établissements de recherche ont une renommée internationale. D'autres mettent l'accent sur l'enseignement. Tous doivent tenir compte de la réalité politique de leurs province et collectivité respectives.

Parce que l'Association devait présenter son point de vue à votre groupe presque sans préavis, les membres, comme l'a signalé le docteur Earp, n'ont pas tous eu l'occasion d'étudier le mémoire. Cependant, comme le docteur Earp l'a fait remarquer, le comité que je préside est composé de membres qui représentent assez bien toutes les régions du pays, ainsi que les divers établissements qui composent l'Association, par rapport à leur importance, à leur complexité et à leurs intérêts fondamentaux.

Le groupe d'étude a un mandat très étendu à réaliser dans un court laps de temps. L'échéance fixée au 26 juin empêchera peut-être les membres d'étudier à fond toutes les significations des mesures qui pourraient être proposées. Il ne faudrait toutefois pas mettre de côté le secteur universitaire. Il est des plus important pour le Canada, pour les provinces et pour tous les Canadiens d'avoir un secteur universitaire dynamique et en bonne santé.

Les transferts fiscaux que le gouvernement fédéral fait aux provinces en vertu du FPE sont le fondement même du programme d'aide aux universités. Quelles que soient les appor-



*[Text]*

arrangements do not threaten the ability of these institutions to fulfil their mandate. The universities of Canada do not fear changes in the EPF arrangements; in fact, they would welcome them. The AUCC has stated publicly in a brief presented to the Prime Minister in January 1981 that the EPF arrangements may not be the best vehicle by which our governments can provide financial support for Canadian universities. The future of the universities, however, must not be dealt with offhandedly at the renegotiation table.

Precipitous or unilateral changes in these arrangements may have disastrous effects on universities. The consequences of possible changes for the universities must be clearly understood and accepted by both levels of government. The association therefore reiterates its recommendation that the federal government respect the commitment made by the Prime Minister when he announced the EPF program, not to amend the arrangements without giving three years notice of any such intention.

The universities also recognize that the complexities of the system for supporting post-secondary institutions in Canada may not be widely understood by the general public. Funds derived from federal and provincial sources account for the major portion of the universities' general operating income. Both levels of government must be given public recognition for their support. The universities are also aware of the pressures exerted on politicians by a public demanding improved and additional services while insisting on lower levels of taxation.

It is equally important that both levels of government recognize the difficulties facing the universities. University budgets have not kept pace with inflation since the early nineteen seventies despite increases in student enrolments. Student-faculty ratios have worsened; adequate resources for the required maintenance of physical plants have not been provided; library collections have weakened; research equipment has not been replaced or updated. These developments are occurring at a time when Canada is in dire need of the services and contributions that can only be rendered by universities for the social, cultural, intellectual and economic development of the nation.

The fabric of the university system that has evolved in this country must be preserved. Universities have achieved a high degree of specialization and sophistication. Degrees offered by all Canadian universities are recognized internationally. Centres of excellence have been established across the country and their continued development must be assured by both levels of government.

• 1545

The importance of the role of universities to the research and development objectives of the provinces and of the country

*[Translation]*

tées aux accords, il est essentiel qu'ils ne viennent pas compromettre la capacité qu'ont les établissements de réaliser leur mandat. Les universités du Canada ne craignent de voir modifier les accords sur le financement des programmes établis; à vrai dire, elles les accueilleraient avec plaisir. L'Association, dans un mémoire présenté au Premier ministre en janvier 1981, a précisé publiquement que les accords de financement des programmes établis ne sont peut-être pas la méthode idéale pour que nos gouvernements puissent assurer un appui financier aux universités canadiennes. Cependant, il ne faudrait pas que la question de l'avenir des universités soit traitée à la légère à la table des renégociations.

Des changements faits de manière précipitée ou unilatérale à ces accords pourraient avoir des résultats désastreux pour les universités. Les conséquences des changements éventuels pour les universités doivent être clairement comprises et acceptées par les deux échelons de gouvernement. L'Association réitère donc sa recommandation voulant que le gouvernement fédéral respecte l'engagement pris par le Premier ministre lorsqu'il a annoncé le programme de FPE, c'est-à-dire que les accords ne seraient pas modifiés sans un préavis de trois ans au sujet de cette intention.

Les universités reconnaissent aussi que la complexité du système d'aide aux établissements postsecondaires au Canada n'est peut-être pas très bien comprise du public. Les fonds qui proviennent de sources fédérales et provinciales fournissent la plus grande partie des recettes générales de fonctionnement des universités. Il faut que le public soit au courant de l'aide accordée par les deux échelons de gouvernement. Les universités savent aussi les pressions exercées sur les hommes politiques par un public qui exige davantage de services et de meilleurs services, tout en insistant pour que l'impôt soit réduit.

Il est aussi important que les deux échelons de gouvernement reconnaissent les difficultés auxquelles font face les universités. Les budgets des universités n'ont pas augmenté aussi vite que le taux d'inflation depuis le début des années 1970, en dépit de l'augmentation des inscriptions. Le rapport étudiants-professeur n'a fait qu'empirer; les ressources ont manqué pour entretenir les installations; les collections des bibliothèques laissent à désirer; le matériel de recherche n'a pas été remplacé ou encore modernisé. Tout cela se produit à une époque où le Canada a un besoin pressant des services et de l'apport que seules les universités peuvent fournir pour assurer le développement social, culturel, intellectuel et économique de la nation.

La nature même du système universitaire qui a évolué au pays doit être préservée. Les universités ont atteint un haut niveau de spécialisation et de perfectionnement. Les diplômes décernés par toutes les universités canadiennes sont reconnus dans le monde entier. Des centres d'excellence ont été créés partout au pays et leur croissance doit être assurée par les deux paliers du gouvernement.

On ne saurait exagérer l'importance que revêt pour les provinces et le pays, le rôle des universités en matière de

*[Texte]*

cannot be overstated; neither can their teaching function. The universities provide the nation with a pool of highly qualified graduates whose intellectual capacity has been sufficiently well developed to allow them to adapt to changing circumstances and to retrain themselves for new challenges that can now only be dimly perceived. Canadian society must continue to put a high priority on the right of all qualified Canadian citizens to a university education.

Canadians must also be guaranteed access to any university, regardless of its location. The risk of balkanizing the university system must be avoided. A major reduction or withdrawal of federal support to university education will inexorably lead to the erection of barriers to interprovincial mobility.

Contributions of the universities to the preservation and enhancement of the Canadian culture and identity is not widely recognized or necessarily acknowledged. In many communities across Canada, symphonies, art and drama productions, and things of that type, depend for their existence on the involvement of the university faculty and students. Amateur athletics are supported and enriched by university athletic programs as is Canada's ability to compete internationally in major sporting events.

Canadian society, like any healthy democratic society, must have high quality universities. In their most important manifestation, university functions relate to matters of the mind, matters of the heart, and matters of the soul. Responsibility for ensuring that these fundamental human concerns continue to be pursued, limited only by the failures of our imagination, rests with the whole of society. Federal, provincial, municipal, corporate and private support must all form part of the maintenance of the delicate infrastructure of the university system in Canada.

Then we go on to propose a possible alternative to EPF and indicate that the proposal we put forward is one of many options that may be considered by your task force as an alternative to the current EPF arrangements with respect to universities. It presents some advantages that are not offered by the present system.

A proposal which assumes that equalization among the provinces will be dealt with as a separate issue is as follows: One, the federal government would provide a basic sum of money in support of the operating costs of universities. One method of determining the value of this support would be to calculate the total operating costs of the universities in 1980-81; the federal contribution would be a percentage of this amount. Two, the basic contribution would be adjusted year by year to ensure that purchasing power is maintained. Three, the federal contribution would be divided among the provinces according to the number of students registered in the universities of the province or in some other way that does not restrict the Canada-wide mobility of students. Four, the federal contribution would be clearly earmarked as support for universities. Five, the mechanisms for dividing the federal contribution among the universities within each province would be determined by each province.

*[Traduction]*

recherche et de développement, et en matière d'enseignement. Grâce aux universités, la nation dispose de diplômés hautement compétents dont le potentiel intellectuel a été formé pour leur permettre de s'adapter à un monde en évolution et de relever des défis que nous ne percevons pas encore très clairement. La société canadienne doit continuer d'accorder la priorité au droit de tous citoyens canadiens compétents à se former à l'université.

On doit aussi garantir aux Canadiens l'accès à toute université, nonobstant son lieu géographique. Il faut éviter toute balkanisation du système universitaire. Une diminution importante ou même le retrait de l'appui accordé par le gouvernement fédéral à l'enseignement universitaire serait certainement une entrave à la mobilité interprovinciale.

On ne reconnaît pas toujours la contribution des universités à la conservation de la culture et de l'identité canadiennes. Dans bien des communautés partout au Canada, les orchestres symphoniques, les troupes de théâtre et autres groupes du genre doivent leur existence aux efforts des professeurs et étudiants universitaires. Les athlètes amateurs sont appuyés et encouragés par les programmes d'athlétisme des universités et peuvent ainsi participer aux grandes compétitions internationales.

La société canadienne, comme toute société démocratique en bonne santé, doit avoir des universités de haut calibre. Le rôle le plus important des universités se joue au niveau de tout ce qui touche à l'intelligence, au cœur et à l'âme. C'est la société toute entière qui a la responsabilité d'assurer que ses préoccupations humaines fondamentales continuent d'être étudiées et ne soient limitées que par notre propre manque d'imagination. Les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ainsi que les compagnies et les personnes doivent tous participer au maintien de la délicate infrastructure du système universitaire canadien.

Nous proposons ensuite une solution possible au FPE et précisons que cette proposition n'est qu'une des nombreuses solutions qui pourraient être étudiées par votre groupe pour régler les difficultés que pose le FPE aux universités. Cette recommandation offre certains avantages qu'on ne retrouve pas dans le système actuel.

La proposition fondée sur la prémisse que la péréquation entre les provinces sera traitée comme sujet à part donne ce qui suit: premièrement, le gouvernement fédéral fournirait un montant minimum pour les frais d'exploitation des universités. On pourrait calculer ce montant en prenant un certain pourcentage des frais globaux d'exploitation des universités pour 1980-1981. Deuxièmement, cette contribution de base serait réajustée annuellement pour assurer le maintien du pouvoir d'achat. Troisièmement, la contribution fédérale serait divisée entre les provinces d'après le nombre d'étudiants inscrits dans les universités de chaque province ou d'après une autre méthode qui n'entraverait pas la mobilité des étudiants au sein du Canada. Quatrièmement, la contribution fédérale serait clairement destinée aux universités. Cinquièmement, les mécanismes de partage de cette contribution fédérale entre les diverses universités de chaque province, seraient décidés par chaque province.



## [Text]

The association is anxious to assist the task force in the exploration of this or any other option that will ensure the continued vitality of Canadian universities.

We suggest also that given the short timeframe these are in draft form and we will polish them and submit them as final documents before your deadline.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Barber.

Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman. My first question to Dr. Barber relates to the proposal that was put by Dr. Peter Leslie at the conference in Toronto this past March 3. I guess it was. How do you react to this specific recommendation vis-à-vis the CANSED Fund, which is the Canadian Scientific and Educational Development Fund?

• 1550

**Mr. Barber:** I would ask Allan Gillmore to respond to that because I was not at that conference. In fact, I was on my way to China and so I missed all that.

**Mr. Allan Gillmore (Executive Director, Association of Universities and Colleges of Canada):** Mr. Chairman, I think we would regard this as another option that could be considered by the task force. As we suggest in our brief, there are a number of options that could be considered. One of the slight hesitations that some of us might have would be that we are reluctant to create another level of bureaucracy which may or may not be required if Dr. Leslie's recommendation were seriously considered. However, we would consider it as one of a number of viable options which the task force could consider. If you wish to discuss that one in detail, we would be quite prepared to respond. We are not prepared today on this kind of short notice.

**Mr. Thacker:** Thank you very much. As a matter of interest, was your association approached by the federal government or any of the provincial governments prior to this task force being set up with respect to the upcoming negotiations?

**Mr. Barber:** I think it is probably fair to say that it is hard to sort out who approached whom. We were aware of considerations regarding changes in these arrangements and we discussed them with a variety of people who formed the committee. So, there had been discussions among some of us and some federal authorities, but a formal approach, no. I think that would go too far, but there have been any number of informal approaches and most of those have been beneficial and have been, in no way, antagonistic. We did meet with a small committee of the Council of Ministers of Education of Canada, on a somewhat formal basis, but even that I do not think you would find as an approach; it has been more informal.

**Mr. Thacker:** My next question is more of a general nature, and you appreciate the problem much more acutely, I am sure, than we do. Under the BNA Act which was designed in 1867, education was given to the provinces but under a then system

## [Translation]

L'association serait heureuse d'aider votre groupe à étudier cette méthode ou toute autre méthode qui pourrait assurer la viabilité de nos universités canadiennes.

Nous n'avons eu que peu de temps pour nous préparer et ces propositions ne sont encore que sous forme d'ébauche; nous vous les enverrons sous forme définitive avant la date limite qui vous a été imposée.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Barber.

Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président. Ma première question au Dr Barber porte sur la proposition du Dr Peter Leslie à la conférence de Toronto le 3 mars, me semble-t-il. Quelle fut votre réaction à cette recommandation précise concernant le fonds canadien d'encouragement à l'éducation et aux sciences?

**M. Barber:** Je demanderais à M. Allan Gillmore de répondre à cette question parce que je n'étais pas présent à cette conférence. A vrai dire, j'étais en route pour la Chine et je l'ai donc manquée.

**M. Allan Gillmore (directeur exécutif, Association des universités et des collèges du Canada):** Monsieur le président, je crois qu'il s'agit là d'une autre solution qui pourrait être étudiée par votre groupe de travail. Comme nous l'avons dit dans notre mémoire, il y a bien des solutions à envisager. Cependant, aucun d'entre-nous ne voudrait créer un autre niveau de bureaucratie qu'exigerait éventuellement l'application de la recommandation de M. Leslie. Enfin, il s'agit là d'une des solutions que vous pourriez envisager. Si vous voulez en parler en détails, nous serons heureux de le faire. Cependant, nous ne nous y sommes pas préparés pour aujourd'hui.

**M. Thacker:** Merci beaucoup. Question de simple curiosité, votre association a-t-elle été consultée par le gouvernement fédéral ou un des gouvernements provinciaux avant que notre groupe de travail ne soit mis sur pied pour préparer les négociations qui viennent?

**M. Barber:** Vous savez, il est plutôt difficile de savoir qui a été le premier à consulter l'autre. Nous étions au courant de certains problèmes entourant ces accords et nous en avons discuté avec plusieurs personnes qui font partie du comité. Certaines d'entre-nous en ont donc parlé à des autorités provinciales ou fédérales, mais il n'y a pas eu de consultation officielle. Ce serait aller trop loin, mais il y a eu toutes sortes de contacts officieux qui ont été avantageux pour tous et qui n'ont pas créé d'antagonisme. Nous avons rencontré un petit comité du conseil des ministres de l'éducation du Canada de façon quelque peu officielle, mais il ne s'agissait pas vraiment de consultation; c'était plutôt officieux.

**M. Thacker:** La question suivante est de nature plus générale et vous avez probablement une meilleure idée que nous du problème. En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, adopté en 1867, l'éducation a été réservée aux provinces,

*[Texte]*

that had very few people going on to universities and probably an entirely different perception for universities than we see now. And then you know the figures in terms of the actual financing where the vast bulk of the university financing comes out of the federal government with virtually no visibility. I think that is a safe statement to make. So, there is the dilemma. I am wondering if you would give the committee the benefit of your wisdom as to how we can sort of balance the constitutional problem with the question of visibility which impacts very directly on national unity because I guess there are at least some of us who believe that it is the fiscal arrangements that really tie people together as much as a vague constitutional committee. Would you care to comment on that?

**Mr. Barber:** Well, here I have certain reluctance to comment on behalf of all universities in Canada. I do not mind commenting on behalf of my own as a result of discussions we have all had about some of these pretty complex arrangements in this country.

As you may or may not know, when the fiscal arrangements, the EPF, replaced the previous roughly 50 per cent cost sharing, AUCC made strong representation that we thought the result would be undesirable. I think the federal presence as a specific known presence has certainly eroded a great deal. Had the 50 per cent cost-sharing arrangement been modified in such a way that it was clear that this was support for those things that universities discharged on behalf of the whole country, I think some of the problem that we face right now would not exist. Our brief points, I hate to say, back to that kind of specifically identified direction because I think at this point we have to go on to something better than we have now. But I think it is fair to say that the universities, as universities, would not be afraid of some arrangement of that type. Some provincial governments might object to it, and of course we are not here speaking on behalf of provincial governments, despite the fact that we have provincial mandate, we are here speaking on behalf of the universities. I think from the universities point of view that we would not be averse to a specific, identified, federal contribution to our activities.

• 1555

**Mr. Thacker:** Do you believe that contribution should be made to a province under a conditional arrangement, or do you believe that contribution should be made directly to the institution?

**Mr. Barber:** I think the sensitivities within the provinces in terms of distribution are such that the provincial governments would have to be involved. I do not think we can go back to the old arrangement where the money was siphoned or filtered through the AUCC and its predecessor directly to the universities. That caused some very considerable problems in many provincial jurisdictions, and I cannot see that direct an arrangement being acceptable to the provinces. Again, I am not sure that the universities would care all that much. At least, I do not think they would, except to the extent that they would run afoul of their provincial governments. So in that sense we would not ultimately be free to determine that on our own behalf.

*[Traduction]*

mais à l'époque très peu de gens étaient inscrits aux universités et la perception de l'université était probablement toute autre que celle que nous en avons maintenant. Comme vous le savez, le gros du financement des universités vient du gouvernement fédéral qui n'en tire presque aucun crédit. Je ne crois pas me tromper en disant cela. Voilà le dilemme. Pourriez-vous nous faire bénéficier de vos connaissances et nous dire comment nous pourrions concilier le problème constitutionnel avec celui de la publicité qui a une influence très directe sur l'unité nationale. Certains d'entre nous pensent que ce sont les accords fiscaux qui cimentent notre peuple ensemble au moins autant, en tout cas, qu'un vague comité constitutionnel. Qu'en pensez-vous?

**M. Barber:** J'hésite vraiment à répondre au nom de toutes les universités du Canada. Cependant, je peux bien dire un mot à ce sujet en mon nom personnel, suite aux discussions que nous avons eues concernant certains de ces accords plutôt compliqués.

Comme vous le savez peut-être, quand les accords fiscaux, c'est-à-dire le financement des programmes établis, ont remplacé la formule précédente de partage des frais à 50 p. 100 environ, l'AUCC a bien dit prévoir que le résultat n'en serait pas tellement avantageux. Je crois que la participation fédérale est beaucoup moins visible que par le passé. Si l'accord de partage des frais à 50 p. 100 avait été modifié de façon à préciser qu'il s'agissait là d'un appui à tout ce que les universités font pour tout le pays, je crois qu'une partie du problème actuel n'existerait même pas. Je ne veux pas tourner le fer dans la plaie, mais notre mémoire propose le retour à une formule où tout est bien identifié, car je crois qu'il nous faut trouver quelque chose de mieux que ce que nous avons déjà. Enfin, je crois qu'il est juste de dire qu'un tel accord n'effrayerait nullement les universités. Certains gouvernements provinciaux s'élèveraient peut-être contre un tel projet, mais il est évident que nous ne parlons pas ici au nom des gouvernements provinciaux, même si nos chartes nous sont accordées par les provinces. Nous parlons ici au nom des universités. Les universités ne s'opposeraient certes pas à ce que le gouvernement fédéral dise tout haut combien il contribue à nos activités.

**M. Thacker:** Faudrait-il accorder ces montants aux provinces en vertu d'accords conditionnels ou les verser directement aux institutions.

**M. Barber:** Je crois que les sensibilités provinciales sont telles que les gouvernements provinciaux devraient bien faire partie du processus. Je ne crois pas que nous puissions retourner à l'ancienne méthode où l'argent était versé, par l'intermédiaire de l'AUCC et son prédécesseur, directement aux universités. Cette méthode créait d'énormes problèmes dans bien des provinces et je ne crois pas qu'une telle formule serait acceptable pour les provinces. Encore une fois, je ne crois pas que cela dérangerait énormément les universités. Enfin, cela ne les dérangerait pas dans la mesure où elles n'auraient pas leurs gouvernements provinciaux respectifs à dos. En ce sens, donc, nous ne sommes pas vraiment libres de décider quoi que ce soit à ce niveau.



[Text]

**Mr. Thacker:** Is there an association or a meeting of the ministers of advanced education that directs the universities in any way toward a degree of specialization across Canada so that, from a national point of view, there is a minimum of duplication and that type of thing?

**Mr. Barber:** We alluded to that in our draft. There has been quite a bit of talk about that kind of problem, particularly following the OECD report, which accused Canada of having a non-system of post-secondary education. I think in that respect they may not have been cognizant of the evolution of the system of post-secondary education in Canada. My judgment would be that the degree of lack of specialization has been overblown; that in fact we do have a very good "system". By the nature of the universities each, to be a university, has to have a sufficient range of disciplines represented within its perceived mandate to provide the educational experience to its students. So inevitably there is duplication of biology departments or chemistry departments or whatever you might choose to mention.

However, the fact is that if you want to take some very high-cost operations which impact on the whole nation, we have one veterinary college for all of western Canada. It was not all that easy to put that together. My colleague from UPEI will know about the problems of trying to do a similar thing from the Maritimes. The fact is that, in a muddling way in Canada, we have avoided a lot of unnecessary duplication. Now Memorial University of Newfoundland to the best of my knowledge, does not spend very much money on cereal-crop research, and the University of Saskatchewan does not spend any money on oceanography, or at least nothing to speak of.

So I am inclined to believe that a lot of the talk about duplication has been overblown, particularly if you are concerned about giving a variety of opportunity to students in a given geographic location, or even within provincial boundaries, if you like to carry it one step further. We do not have the research library that the University of Toronto has, nor does my colleague from St. Catharines. We do not have any aspiration to produce a library like that. We depend on them.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, my last question relates to Canada in the world. There is nothing in your brief about it and perhaps I would not have expected one, but from my own reading and in the context of what I have heard from friends who have attended universities in other countries I have the impression that, on balance, Canada has an absolutely superb university system; that we should be acknowledging that, while there might be some problems within the system, compared to worldwide analysis we are pretty good and, in fact, probably excellent. Would you care to comment on that?

**Mr. Barber:** Well, again, we have made a minor reference in our brief to the fact that possessors of Canadian university degrees, and I would say from all the universities represented in our membership, have been welcome at major graduate institutions throughout the world. Many of us here today are products of a system in which we got our undergraduate degrees in Canada, and then went to world class graduate

[Translation]

**M. Thacker:** Y a-t-il une association ou une réunion des divers ministres responsables de l'éducation qui encourage les universités canadiennes à se spécialiser dans certaines disciplines de sorte qu'il y ait un minimum de chevauchement à l'échelle nationale?

**M. Barber:** Nous en avons parlé dans le mémoire. Ce problème a été soulevé à maintes reprises, surtout après le rapport de l'OCDE, car on y accusait le Canada de ne pas avoir de système pour l'enseignement postsecondaire. A cet égard, on ne connaissait peut-être pas bien l'évolution de l'enseignement postsecondaire au Canada. D'après moi, on a fait beaucoup trop de bruit autour du supposé manque de spécialisation. En réalité, nous avons un très bon «système». Pour être une université, chaque institution doit se doter d'une gamme suffisamment étendue de disciplines pour pouvoir donner à ses étudiants l'enseignement le plus complet possible. Il y a donc inévitablement chevauchement des départements de biologie et de chimie, par exemple, ou que sais-je encore.

Enfin, s'il est plutôt question d'une formation qui coûte cher et qui touche toute la nation, nous avons un collège vétérinaire pour servir tout l'Ouest du Canada. Et il n'a pas été facile à fonder, ce collège. Mon collègue de l'Université de l'île-du-Prince-Édouard sait bien quels problèmes peut poser une telle entreprise dans les Maritimes. Peut-être le Canada ne l'a-t-il pas fait exprès, mais nous avons tout de même réussi à éviter énormément de chevauchement. La Memorial University de Terre-Neuve, que je sache, ne dépense pas tellement de sous pour encourager la recherche sur les céréales, pas plus que l'Université de la Saskatchewan ne consacre de fonds à l'océanographie, enfin pas des montants astronomiques.

Je suis donc porté à croire qu'on a fait beaucoup trop de bruit au sujet de cette question particulièrement si l'on veut surtout donner aux étudiants toute une gamme de possibilités dans une région donnée ou même à l'intérieur des frontières provinciales, si vous voulez aller un peu plus loin dans le raisonnement. Nous n'avons pas la bibliothèque de recherche dont est dotée l'Université de Toronto, non plus que mon collègue de St. Catharines. Notre ambition n'est pas de nous monter une telle bibliothèque. Nous comptons sur eux.

**M. Thacker:** Monsieur le président, ma dernière question porte sur le Canada dans la confrérie des nations. Il n'y a rien à ce propos dans votre mémoire, et peut-être n'aurait-on pas dû s'y attendre, mais d'après mes propres lectures et d'après ce que m'ont dit certains de mes amis qui sont allés à l'université dans d'autres pays, j'ai l'impression que le Canada, en général, a un superbe système universitaire et que nous devrions le reconnaître même s'il existe quelques problèmes au sein de ce système; si l'on se compare au reste du monde, notre système est assez bon sinon excellent. Qu'en pensez-vous?

**M. Barber:** Encore une fois, dans notre mémoire nous avons bien dit que les diplômés d'universités canadiennes, et je dirais de toute les universités représentées par notre association, ces diplômés, dis-je, sont très bien reçus lorsqu'ils se présentent dans les grandes institutions de réputation internationale. Beaucoup d'entre nous ici présents aujourd'hui sommes le produit d'un système où nous avons obtenu un diplôme au

*[Texte]*

schools and were welcome, then were sent back home with world class graduate degrees. So, in that sense, yes, I think our universities, and our university system, can stand comparison with the best. Our concern is that that not be eroded and that that not be balkanized by abrupt withdrawal of national support; and I say national as opposed to central government support because there may be ways in which national support can be assured without calling it federal or provincial and getting into this sterile jurisdictional hassle. I think we have to be aware of the sensitivity of the system and of the importance of the system to the fabric of our society, and devise ways to ensure that it retains its first-class status, and that all Canadians have access to it if they have the intellectual equipment to profit from it. That is our real concern.

• 1600

We do not want, as a group of universities, to give the impression, or to leave the impression, that we are here in a crass, hand-out, mendicant sense, because we are not. We are concerned about the intellectual fabric and the cultural and social fabric of this country, and our contribution and our major role in that.

**Mr. Thacker:** My last question then, Mr. Chairman, flowing out of this last answer, is: the debate that never occurs in our country, or perhaps in any country, is really the percentage of the population that should genuinely have an opportunity to go to university; i.e., given a hundred people and the genetic variability that we all have with our mental powers, where is the cut-off? Is it 10 per cent, or 12, or 15? Is there a collective judgment that your association would have on that?

**Mr. Barber:** No, and it is not a debate that we have had amongst ourselves. Here again I will speak only for myself and not for my colleagues—and some of them at the table may wish to make a contribution—but my own feeling is that the opportunity to try should be available to anyone who wants to try, but in so doing, that we not enforce the idea that simply trying means that one is going to succeed. I think we have evolved in a direction where there is an opportunity for everybody to try, limited in some cases by socio-economy circumstances, but I think we have come, again, in a subtle way, to the position where most of us have pretty open admissions; anybody who wants to try and try. But we have tried to maintain our standards in such a way that we are not afraid to allow people to, I would say, fail or opt out, if they find that their trial has been too painful for them.

**Mr. Thacker:** At what percentage do your standards tend to cut the line right now?

*[Traduction]*

Canada pour ensuite nous diriger vers les grandes écoles internationales, où nous avons été très bien accueillis et dont nous sommes revenus munis de diplômes reconnus dans le monde entier. Donc, dans ce sens, je crois que nos universités et notre système universitaire se comparent à ce qu'il y a de mieux. Nous ne voudrions pas que cela change et que le système subisse une balkanisation par suite d'un brusque retrait de l'appui national; je dis bien national par opposition à l'aide qu'offrirait un gouvernement central car peut-être pourrait-on trouver les moyens d'assurer l'appui national sans dire qu'il s'agit d'une aide fédérale ou provinciale, et éviter ainsi de s'engager dans une dispute stérile au sujet des pouvoirs. Je crois que nous devons être conscients de la fragilité du système et de son importance pour la structure de notre société, et trouver des moyens pour que ce système garde sa valeur et que tous les Canadiens y aient accès, s'ils ont les possibilités intellectuelles voulues pour en profiter. Voilà notre véritable souci.

Nous ne voulons pas, en tant qu'association d'universités, donner l'impression, ou encore la laisser, que nous sommes ici tout simplement pour mendier, car ce n'est pas du tout de cela qu'il s'agit. Nous nous inquiétons de la structure intellectuelle, culturelle et sociale de notre pays, et de la façon dont nous pouvons le mieux y contribuer.

**M. Thacker:** A la suite de cette réponse, monsieur le président, ma dernière question est la suivante: Le débat qui n'a jamais lieu dans notre pays, ni peut-être dans aucun autre, devrait vraiment porter sur la proportion de la population qui devrait véritablement avoir l'occasion de profiter de l'université; autrement dit, sur 100 personnes, étant donné toutes les variables génétiques qui jouent en matière d'aptitudes intellectuelles, quelle est la limite? Est-ce 10, 12 ou 15 p. 100? Votre association s'est-elle déjà prononcée collectivement sur cette question?

**M. Barber:** Non, et nous n'avons pas débattu de cette question, là encore, je parle en mon nom personnel et non pas au nom de mes collègues. Certains d'entre eux ici présents voudront peut-être dire leur point de vue. Pour ma part, je crois vraiment que toute personne qui veut essayer de réussir doit en avoir la possibilité, mais il ne faudrait pas, en lui accordant cette possibilité, que nous entretenions l'illusion que le simple fait d'essayer quelque chose est un gage assuré de succès. Je crois que nous sommes arrivés au point où chacun devrait avoir la possibilité d'essayer, même si la réalité socio-économique vient limiter cette possibilité dans certains cas. Mais je crois que nous en sommes arrivés, là encore, d'une manière imperceptible, au point où à peu près n'importe qui peut s'inscrire à l'université; tous ceux qui veulent s'essayer peuvent le faire. Cependant, nous avons tenté de maintenir nos normes de manière à ne pas craindre de laisser échouer, ou même partir ceux qui ont voulu éprouver leurs capacités s'ils constatent si, se faisant, que l'épreuve est trop difficile pour eux.

**M. Thacker:** Et quel pourcentage de la population constitue la limite, selon vos normes à l'heure actuelle?



[Text]

**Mr. Barber:** Well I am not sure it is the standards that cut the line as much as it is the economic circumstances. Participation rates vary up and down by reason of economic circumstances, by reason of job opportunities, by reason of a lot of things. I am not exactly sure what finally does determine participation rates. I have recollection of their behaving quite adversely in terms of what I thought influenced them, and on the other side of the coin, I have watched them behave very favourably, that is, go up, when I thought circumstances should drive them the other way. I hesitate to give you a precise answer about that because I am not sure there is one.

**Mr. Thacker:** Do you have any evidence that tuition fees are genuinely preventing students from attending university at this time?

**Mr. Barber:** Evidence that I have seen is pretty thin. As you know, tuition fees have eroded, for one reason or another, as a proportion of total operating costs over the last 15 or 20 years, down from, say, 25 per cent of the total cost of university operation to 10 or below at the present time. Despite that very considerable erosion, as a proportion of the total cost paid by a student or his parent, and despite the sizeable increase in student aid during that same period of time, the participation rates do not seem to have behaved a great deal differently from the way they behaved when—Although I think there is a higher participation rate, that is, a larger total number of people going, in terms of the eligible population, I think I am right in saying that it is not materially different and goes up and down apparently without regard to their circumstances.

• 1605

I do not know, Ed, whether you want to . . .

**Mr. Edward Monaghan (Executive Director, Council of Ontario Universities):** With respect to the situation in Ontario, we have had a 10 per cent increase in tuition fees in Ontario in each of two consecutive years. The income from tuition represents now about 15 per cent of the operating income of the institutions. There has been a good deal of concern within our jurisdiction that this increase in tuition, so sharp for two consecutive years, would have an adverse effect on enrolment and on participation rates. It does not seem to have had. At the same time there is continuing concern about it.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, First of all, my compliments to the delegation for reminding us, as the National Union of Students did before, that we are not just dealing here with a sort of narrow fiscal concern but we are dealing here with the fundamental wishes of, as you call it, the jurisdiction of the mind, the life of a mind, the soul of society. I think it is not only important to remember that, but it is particularly important that you remind us of it because we have had the context for the committee set out in rather narrow fiscal terms. It is not something that I am very happy with, and hopefully we

[Translation]

**M. Barber:** Ce ne sont pas nos normes qui établissent la ligne, c'est plutôt la conjoncture économique. Les taux d'inscription augmentent et diminuent en fonction de la conjoncture, en fonction des possibilités d'emplois, en fonction d'une foule de choses. Au bout du compte, je ne sais pas exactement ce qui détermine les taux d'inscription. Je me souviens de taux qui n'ont pas du tout augmenté ou diminué selon mes prévisions, et par ailleurs, il y a eu des augmentations quand j'avais prévu des diminutions à cause de la conjoncture et ainsi de suite. J'hésite donc à vous donner une réponse précise à ce sujet car je ne suis pas sûr qu'il y en a une.

**M. Thacker:** Y a-t-il des faits qui vous portent à croire que les frais d'inscription empêchent vraiment des étudiants de s'inscrire à l'université à l'heure actuelle?

**M. Barber:** Les faits dont je dispose sont plutôt minces. Comme vous le savez, les frais d'inscription ont diminué, pour une raison ou une autre, par rapport aux frais d'exploitation pendant les 15 ou 20 dernières années et sont passés, disons, de 25 à 10 p. 100 ou moins du coût total de fonctionnement des universités. En dépit de cette érosion considérable, par rapport au coût total payé par un étudiant ou ses parents, et en dépit de l'augmentation importante de l'aide consentie aux étudiants pendant cette même période, les taux d'inscription à l'université ne semblent pas avoir augmenté ou diminué de façon tellement différente de ce qu'il en était quand . . . Même si le taux d'inscription par rapport à la population générale est plus élevé, c'est-à-dire qu'il y a plus de gens qui vont à l'université, si l'on tient compte de la population admissible, je ne crois pas me tromper en disant que ce taux n'est pas réellement différent et qu'il augmente ou diminue apparemment sans égard aux circonstances.

Je ne sais pas, Ed, si tu voulais . . .

**M. Edward Monaghan (directeur exécutif, Conseil des universités de l'Ontario):** Pour ce qui est de la situation en Ontario, il y a eu augmentation de 10 p. 100 des frais d'inscription par année deux années de suite. Le revenu de cette source représente maintenant 15 p. 100 du revenu d'exploitation des établissements. Nous avons beaucoup craint que ces augmentations rapides, deux années consécutives, auraient un effet fâcheux sur les inscriptions et les taux de participation. Cela ne semble pas avoir été le cas. Tout de même, c'est une question qui continue de nous préoccuper.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Tout d'abord, monsieur le président, mes compliments à la délégation pour nous avoir rappelés, tout comme l'Association nationale des étudiants l'a fait auparavant, qu'il ne s'agit pas ici d'une étroite préoccupation fiscale, mais que nous parlons des aspirations fondamentales de ce que vous avez appelé la compétence de l'esprit, la vie de l'intelligence, l'âme d'une société. Je crois qu'il est important de s'en souvenir, mais il est surtout important de s'en souvenir, mais il est surtout important que vous nous le rappeliez parce que le mandat du Comité a été plutôt étroitement, si l'on parle de

[Texte]

will be able to ignore the terms of reference with something that addresses the full range of concerns which you have brought before us.

With respect to that, as you know the context for the committee is the government's expenditure plan, the budget. One of the things that happened around that time when the government was being questioned about where it expected the significant savings to come from, outside the House it was reported that when asked about where these savings might come, the Minister of National Health and Welfare, said that, well, they might come in post-secondary education because, after all, that was an elitist program. This raises a number of questions.

**The Chairman:** They never heard that.

**Mr. Blaikie:** Would you share the perception that more and more people have; that there has been a bit of backsliding as to the extent to which the universities are sort of truly an equal opportunity institution, that there is a growing sense in which they are returning to what, of course, they always were, which is an elitist institution, and that just for a little while there was opportunity for large numbers of people to enter them regardless of economic circumstances. Is this elitist perception justified, or if it is not, is there danger that it may become justified? Some comment on that.

**Mr. Barber:** Well, several comments: I think that the ability, the opportunity, to go to university should not be determined largely or even to a great extent by economic circumstances. I think it always must be determined by intellectual circumstances. I think we cannot allow our intellectual academic standards to erode because of some sense that in the past universities have been elitist economically as well as intellectually; that by democratizing them and trying to ensure that more people have an opportunity, and avail themselves of that opportunity, we somehow allow that to erode our standards. I think if we do not maintain the intellectual standard of the institution we do not discharge our responsibility, which again is to stretch people's minds, to give them an intellectual experience that will enable them to cope with changing circumstances throughout their lives.

• 1610

Are we elitist? The circumstances vary from institution to institution. At my own, at the University of Regina, half my students or more, in terms of body count, are part-time students. These are working women, these are young men who want to work and pursue an academic career simultaneously, these are professional people who come back either for retraining or for some mind-expanding experience. Again, at my own institution, we have an Indian college, which is federated, and which gives an opportunity to a group in the population that has heretofore been very, very underrepresented in the population of university students. That is one example, I am sure my colleagues can provide many others. I think we do our best to attempt to broaden the opportunity for people to have a try at it.

[Traduction]

finances. Je n'en suis pas vraiment heureux et j'espère que nous pourrions oublier notre mandat pour nous occuper d'une question qui touche tout l'éventail des préoccupations dont vous nous avez fait part.

A ce propos, vous savez que le Comité doit œuvrer dans le cadre du plan des dépenses du gouvernement, c'est-à-dire, du budget. A peu près à l'époque où le gouvernement était interrogé, par des personnes de l'extérieur de la Chambre, quant aux secteurs où il prévoyait réaliser des économies considérables, répondant à une de ces questions à l'extérieur de la Chambre, on dit que la ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a répondu que ces économies pourraient provenir du secteur de l'enseignement postsecondaire parce qu'après tout, disait-elle, il s'agit là d'un programme élitiste. On pourrait se poser bien des questions à ce sujet.

**Le président:** Ils n'ont jamais entendu dire cela.

**M. Blaikie:** Partagez-vous l'impression grandissante qu'ont de plus en plus de gens, c'est-à-dire qu'il y a eu un certain recul et que les universités ne sont peut-être plus ces établissements qui accordent la même chance à tous; que l'on sent, de plus en plus, qu'elles retournent à ce qu'elles ont toujours été, c'est-à-dire, des institutions pour l'élite, et qu'il n'y a eu qu'un bref moment pendant lequel beaucoup de gens pouvaient s'y inscrire indépendamment de leur situation économique. Cette vue élitiste est-elle justifiée ou, sinon, y a-t-il danger qu'elle le devienne? Qu'en pensez-vous?

**M. Barber:** A vrai dire, j'aurais plusieurs points à apporter: je crois que la capacité et la possibilité de fréquenter l'université ne devraient pas être déterminées largement, ou même en grande partie, par la situation économique. Je crois que cela doit toujours être décidé en fonction des facteurs intellectuels. Nous ne pouvons pas laisser se relâcher nos normes universitaires sous prétexte que, par le passé, les universités ont peut-être été élitistes économiquement aussi bien qu'intellectuellement; je crois qu'en les démocratisant et en essayant de donner l'occasion à plus de gens de les fréquenter, nous permettons aux normes de s'éroder. Je pense que si nous ne maintenons pas le niveau intellectuel de l'institution, nous ne nous acquittons pas de notre responsabilité, qui est d'ouvrir l'esprit et de donner aux gens une expérience intellectuelle qui leur permettra de faire face au changement au cours de leur vie.

Sommes-nous élitistes? les circonstances varient d'un établissement à l'autre. Chez nous, à l'Université de Regina, la moitié des étudiants, et peut-être plus, sont à temps partiel. Il s'agit de jeunes hommes et de jeunes femmes qui travaillent mais qui veulent en même temps poursuivre leurs études; il y a des professionnels qui viennent soit pour se recycler, soit pour s'élargir l'esprit. Chez nous, il y a un collège pour les Indiens, un établissement fédéré, qui permet d'offrir la possibilité d'étudier à une partie de la population qui jusqu'à maintenant a été très mal représentée dans le milieu universitaire. Ce n'est là qu'un exemple, et je suis persuadé que mes collègues pourrait vous en donner d'autres. Je crois que nous faisons de notre mieux pour donner aux gens davantage de possibilités d'étudier à l'université.



[Text]

**Mr. Blaikie:** Yes, I accept the distinction between what it means to be an economic elite and what it means to be an intellectual elite, in the sense that you want to maintain standards—although I think there is an ongoing debate about what constitutes standards, and whether the standards as they were perceived 20 years ago are the standards as they ought to be perceived now. I would think you ought to be concerned about any perception of post-secondary education as elitist, in the sense that that would reduce the political dangers of the government's dipping into your respective pockets in terms of funding. If the government is serious about cutting in the social envelope and is not looking either for other ways to raise revenue or other places in which to save expenditures, you are competing with the university programs, and the only extent to which post secondary education is universal is the extent to which you have succeeded in giving everybody a try. So it is a good thing to be working on, because it establishes the claim to universality.

If almost all the moneys are federal in post-secondary education, why is there no visibility? What is it about the administration of universities and the way in which the university portrays itself that prevents it from acknowledging, in a variety of ways, that most of the money does come from the federal government? Certainly it would seem to me, if the figures are correct as to the small percentage that provinces spend of the total money spent on post secondary education, that the provinces would have very little leverage with respect to the universities and that the universities would be free to acknowledge, wherever they thought it appropriate, that this money was federal money—or has that something to do with the relationship between . . .

**Mr. Barber:** Prior to EPF, the moneys came from the federal government after the fact. They were contributed on the basis of about 50 per cent of operating costs, and the provinces could not collect that money unless the money had been spent on post-secondary education. Since EPF, the moneys flow to the province, yes, because of the previous arrangement, but are not earmarked for post-secondary education. As far as the universities are concerned, all the money they get comes directly from the provincial government, and when we sometimes privately point out that a significant portion is coming from the federal government, we are told that that is a federal-provincial arrangement and is not really the business of the university.

**Mr. Blaikie:** What I am thinking of is something equivalent or analagous to the signs you see outside of housing developments that are built by federal and provincial money. You know the sort of thing . . .

**The Chairman:** The important link there is that they have to go and ask the provincial minister of finance for the money.

**Mr. Blaikie:** I am trying to get them to say that.

• 1615

**The Chairman:** He is too polite, you see. I am not as polite as he is.

[Translation]

**M. Blaikie:** Oui, j'accepte cette distinction entre élite économique et élite intellectuelle, en ce sens que vous voulez maintenir des normes . . . Je crois cependant qu'il y aura toujours un débat quant à ce que sont les normes, et à savoir si les normes d'il y a 20 ans sont encore acceptables aujourd'hui. Je pense qu'il faut bien se garder de voir l'enseignement postsecondaire comme élitiste, en ce que cela réduirait les dangers, sur le plan politique que le gouvernement nous demande de subventionner ce secteur. Si le gouvernement veut vraiment faire des coupures dans l'enveloppe sociale, et s'il ne cherche pas soit d'autres moyens, d'accroître les recettes, soit d'autres secteurs où réduire les dépenses, alors les programmes universitaires sont en concurrence avec d'autres. L'enseignement postsecondaire n'est universel que dans la mesure où vous aurez réussi à donner la chance à tout le monde. Pareil effort est donc louable, puisqu'il donne le droit de parler d'universalité.

Si presque tout l'argent destiné à l'enseignement postsecondaire vient du gouvernement fédéral, pourquoi ne le sait-on pas? Qu'est-ce qui ne va pas pour que dans la façon dont les universités sont administrées et dans l'image qu'elles donnent, on ne reconnaisse pas de diverses façons le fait que la grande partie de l'argent nécessaire provient du gouvernement fédéral? S'il est bien vrai que les provinces ne fournissent qu'une si petite proportion des sommes totales consacrées à l'enseignement postsecondaire, il me semble que les provinces devraient avoir très peu d'influence sur les universités et que celles-ci, si elles le jugeaient opportun, devraient être livrées de reconnaître que ces sommes proviennent du gouvernement fédéral . . . Cela a-t-il quelque chose à voir avec la relation entre . . .

**M. Barber:** Avant la mise en œuvre du programme de FPE, le gouvernement fédéral nous envoyait ces fonds, après coup. L'argent représentait environ 50 p. 100 des frais d'exploitation, et les provinces ne pouvaient recevoir ces sommes à moins de les avoir dépensées pour l'enseignement postsecondaire. Depuis la mise en œuvre du programme FPE, ces fonds sont envoyés aux provinces, dans le cadre de l'entente précédente, cependant, l'argent n'est pas réversé à l'enseignement postsecondaire. Pour les universités, tous les fonds proviennent directement du gouvernement provincial, et lorsque quelqu'un, en privé, souligne le fait qu'une part importante de ces fonds provient du gouvernement fédéral, on nous répond que cela dépend d'une entente fédérale-provinciale et que ce n'est pas de nos affaires.

**M. Blaikie:** Je pensais ici à quelque chose de semblable ou d'équivalent aux affiches qu'on voit à l'extérieur des chantiers de construction domiciliaire subventionnés par le gouvernement fédéral et les provinces. Vous savez les . . .

**Le président:** L'élément important ici, c'est que les universités doivent demander leurs fonds au ministre des Finances de leur province.

**M. Blaikie:** C'est ce que j'essaie de leur faire dire.

**Le président:** Il est trop poli, vous voyez. Je ne suis pas aussi poli que lui.

[Texte]

**Mr. Barber:** No, I am too political. I have a provincial government to deal with.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Blaikie:** That is what I was starting to say earlier; it must have something to do with the political relationship between universities and provincial governments.

**Mr. Earp:** Prior to EPF, Mr. Chairman, the federal contribution was acknowledged. I think all of us made a point of acknowledging it publicly. It was not in question. I has been only since the introduction of the EPF arrangements that the funding mechanisms have been obscured.

**Mr. Blaikie:** What I am concerned about is that really there is a sense in which with regard to health care, for instance, there is no less power on the part of the federal government under EPF to maintain national standards than really they had under cost sharing. They only power that they had was spending power. So I am wondering how the perception that the federal government is involved in universities could so suddenly drop off. Is this one of the mysteries of life, or is there some instruction coming from somewhere?

**Mr. Barber:** I am not sufficiently versed on the way the cost-sharing arrangement in health care worked, but I was directly involved in the arrangement that preceded EPF, and have been directly involved in the arrangement since EPF. Obviously, in dealing with a provincial government under the previous arrangement, the circumstances were very considerably different from what they are now where the money is in no sense earmarked. It is in competition with all other programs and we go and compete as hard as we can. However, by your own comment there is not quite the same sense of urgency about funding universities in Canada as there was in the sixties and the early seventies. The growth rate in student numbers has not been so great and, to a certain extent, there has been a feeling that we might not have as effectively discharged our mandate as we could have done.

**Mr. Blaikie:** One of the things which I found curious was a comment the gentleman on the end here made that, as tuition fees have become a smaller and smaller percentage of the total cost, you have not noticed any change—and you also mentioned it . . .

**Mr. Barber:** Yes.

**Mr. Blaikie:** . . . that there has not been any great change in the number of students. There has been perhaps an increase in the absolute number of students but no proportional increase.

That is not only interesting with regard to how tuition fees affect enrolment, but it is interesting if I hear you right, that there has not been a proportional increase in the number of students. It would seem to me to suggest that if our goal is to increase proportionately the number of people who are giving it a try, and if we are expanding the percentage of the

[Traduction]

**M. Barber:** Non, je suis simplement diplomate. Je dois tenir compte d'un gouvernement provincial.

**Le président:** C'est juste.

**M. Blaikie:** C'est ce que j'allais dire un peu plus tôt, que cela doit dépendre de la relation politique qui existe entre les universités et les gouvernements provinciaux.

**M. Earp:** Monsieur le président, avant les accords sur le financement des programmes établis, la contribution fédérale était reconnue. Je pense que nous nous efforçons tous de la reconnaître publiquement. On ne doutait pas de son importance. Ce n'est que depuis la mise en œuvre de ces accords que les mécanismes de financement sont devenus moins précis.

**M. Blaikie:** Ce qui me préoccupe, c'est que vraiment, dans le domaine des soins, par exemple, le gouvernement fédéral ne semble pas être moins en mesure de maintenir des normes nationales en vertu des accords sur le financement des programmes établis, qu'à l'époque des programmes à frais partagés. Le seul pouvoir des provinces était alors le pouvoir de dépenser. Je me demande donc comment on a pu oublier à ce point que le gouvernement fédéral participe au financement des universités. Est-ce là l'un des mystères de la vie, ou recevez-vous des ordres de quelqu'un?

**M. Barber:** Je ne connais pas suffisamment comment opèrent les ententes de partage des frais en matière de soins, mais je m'occupais directement des ententes qui ont précédé les accords sur le financement des programmes établis, et je m'occupe encore directement du financement depuis la mise en œuvre de ces accords. Il est évident qu'en vertu des ententes précédentes, les circonstances entourant notre collaboration avec le gouvernement fédéral étaient bien différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui, puisque maintenant les fonds ne sont pas affectés à une fin précise. Notre secteur est en concurrence avec tous les autres, et nous faisons l'impossible pour soutenir cette concurrence. Cependant, comme vous l'avez dit, contrairement à la situation des années 60 et 70, on ne sent plus maintenant qu'il est urgent de subventionner les universités au Canada. Le taux de croissance de la population étudiante n'a pas été tellement élevé, et jusqu'à un certain point, on semble croire que nous ne nous sommes pas acquittés de nos responsabilités aussi bien que nous aurions pu le faire.

**M. Blaikie:** J'ai trouvé curieuse l'observation de ce monsieur assis au bout de la table; il disait que même si les frais de scolarité sont devenues une partie de moins en moins considérable du coût total, vous n'avez pas remarqué de changement . . . et vous disiez également . . .

**M. Barber:** Oui.

**M. Blaikie:** . . . qu'il n'y a pas eu d'importants changements dans le nombre d'étudiants. Il y a peut-être eu une augmentation du nombre absolu d'étudiants, mais pas un accroissement proportionnel.

Cela est intéressant, non seulement par la façon dont les frais de scolarité influencent les inscriptions, mais si je vous ai bien compris, également parce qu'il n'y a pas eu d'augmentation proportionnelle du nombre d'étudiants. Il me semble que si notre objectif est d'accroître proportionnellement le nombre de personnes qui tendent leur chance, si nous voulons accroître



[Text]

population who feel it appropriate and are able to give university education a try, then we are not succeeding.

**Mr. Barber:** There are a number of very significant factors which have occurred over the period of time that I have been talking about, say 20 years. Community colleges, technical vocational schools, other forms of post-secondary education have been made available which previously were not available. And I think if you look at the total participation in what might be considered post-school education as opposed to the university portion of post-secondary education, you will see that the participation rate in total has gone up quite a bit.

Also, given the demographics of the Canadian population, and given the problems that our economy has had in absorbing young people into the workforce, there has been a great deal of adverse press comment over the last five to ten years about under employed university graduates, which is a concept I find difficult to get my mind around. Nonetheless, there has been an attitude that going to university is not necessarily going to produce the beneficial results which people once expected. So there have been a number of significant social forces that have also impacted the question of participation at universities.

• 1620

I think it is fair to say that right across the country the nature of the entrance barriers has changed considerably and entry to university has become freer and freer, less elitist at the entry stage. Hopefully the standards have been maintained, as I said earlier. But all the time the relative contribution of tuition to university operating costs has been going down, other institutions have also been growing in importance. Now, you would in no way want to denigrate the place of these other institutions in the Canadian structure. I think we were lacking them for a long time and I think it has had some adverse effect on our total mix of qualifications in the country.

**Mr. Blaikie:** So it is true that the percentage of Canadians able and wanting to attend university as such has not greatly increased.

**Mr. Barber:** I do not have the specific figures and I would defer to my colleague.

**Mr. Monaghan:** Let me just talk generally. If you take a period of about 20 years, if you compare the situation in the early 1960s with that it is at the present time, at the university level the participation rate has increased by about fourfold. In addition to that you have the other areas of post-secondary education, the development practically de novo of the community college system. The participation rate in that system went from almost zero to what it is at the present time. So over the last two decades there has been a very large increase in the participation rate, both at the university level and at the post-secondary level. During that period there have been only two years, 1976 and 1977, in which there has been in some provincial jurisdictions a slight decline in the university participation rate, and that is now recovering. So if you put it on a graph, the participation rate is going up.

[Translation]

le nombre de gens qui estiment approprié d'aller à l'université et sont capables de le faire, alors nous échouons.

**M. Barber:** Un certain nombre de facteurs très importants sont intervenus au cours de la période dont je parlais, disons les 20 dernières années. Les collèges communautaires, les écoles professionnelles et techniques, d'autres formules d'enseignement postsecondaire qui n'existaient pas auparavant ont été créées. Je pense que si l'on tient compte de la participation totale à ce qu'on pourrait considérer comme étant l'enseignement postsecondaire, par opposition à la partie universitaire de l'enseignement postsecondaire, vous constaterez que dans l'ensemble le taux de participation a augmenté passablement.

De plus, en raison du profil démographique de la population canadienne, et en raison des problèmes qu'a constitué pour notre économie le fait d'intégrer tous les jeunes à la population active, au cours des 5 à 10 dernières années, la presse a beaucoup parlé des diplômés d'université qui ne trouvent pas d'emploi; j'ai bien du mal à comprendre cela. Néanmoins, on a maintenant tendance à croire que le fait d'aller à l'université ne produira pas nécessairement les résultats bénéfiques qu'on en attendait autrefois. Il y a donc eu un certain nombre de facteurs sociaux importants qui se sont aussi répercutés sur les inscriptions à l'université.

Je crois qu'il est juste de dire que dans l'ensemble du pays, la nature des obstacles à l'inscription a changé considérablement; l'entrée à l'université est devenue plus libre et moins élitiste. Comme je le disais plus tôt, j'espère que les normes ont été maintenues. Pendant toute cette période où il y a eu une diminution de l'importance relative des frais de scolarité par rapport à l'ensemble des coûts de fonctionnement, d'autres institutions ont aussi pris de l'ampleur. Personne ne voudrait d'aucune façon diminuer le rôle que jouent ces autres institutions dans la structure du Canada. Elles nous ont manqué pendant longtemps, et je crois que cela a eu un effet indésirable sur la diversité des compétences dans le pays.

**M. Blaikie:** Il est donc vrai que la proportion des Canadiens qui peuvent et veulent aller à l'université ne s'est pas accrue considérablement.

**M. Barber:** Je n'ai pas de chiffres précis et pour cela, je m'en remets à mes collègues.

**M. Monaghan:** Voici des données générales. Pour une période d'environ 20 ans, si l'on compare la situation au début des années 60 à celle qui existe actuellement, le taux de participation à l'échelon universitaire a quadruplé. De plus, il faut penser aussi aux autres secteurs de l'enseignement postsecondaire, c'est-à-dire à la création purement et simplement du système des collèges communautaires. Le taux de participation à cet échelon est parti de zéro pour atteindre ce qu'il est à l'heure actuelle. Alors, on peut dire qu'au cours des deux dernières décennies, il y a eu un accroissement important du taux de participation, au niveau tant universitaire que postsecondaire. Pendant cette période, il n'y a eu que deux années, 1976 et 1977, où le taux d'inscription à l'université a légèrement baissé dans certaines provinces, et la situation s'est

[Texte]

At the same time, in terms of the costs of education to the individual student, university education particularly, it is still quite expensive. It is a considerable commitment on the part of an individual or his or her parents to undertake three or four years of university-level education, and that is a deterrent for some people. I think we have to recognize, in terms of socio-economic elitism, that the proportion of the lowest quarter of our socio-economic group in this country, the proportion of the people in that group with a university education, has not increased very much. It certainly has not increased as much as I think all of us had hoped that it would. So there is room for improvement there.

At the same time, generally speaking, academic standards have been maintained. I would say at least maintained. If you look at the formal standards, for example, the requirements for admission to the universities in Ontario at the present time, in terms of completion of secondary school, are identical. The minimum requirements are identical with what they were 20 years ago. Now there are not as many compulsory subjects and you might argue that there has been great inflation or what have you, but the basic standards for admission are the same.

**Mr. Blaikie:** But the point I was trying to get at you really did answer, in a sense, and that is that the percentage of people coming from the so-called lower end of the socio-economic ladder or whatever has not significantly increased. So it would be interesting to know what the difference is between what you call the participation rate and people participating from different groups. That is what I was trying to get at, whether we were actually improving in the sense of . . .

• 1625

**Mr. Barber:** Some information like that is available and can be supplied to the committee.

**Mr. Blaikie:** Yes. My last question . . .

**The Chairman:** I believe there was one other gentleman who wanted to add something.

**Mr. Blaikie:** Okay.

**Dr. Peter Meincke (President, University of Prince Edward Island):** I wonder if I could just pursue that point a little bit further, Mr. Blaikie, because I think it is an extremely important point. It is my conclusion that the decision of an individual student as to whether or not he or she is going to go to university is affected far more by messages that that student gets from society as a whole—his parents, his peers in the high school system, advertisements in the newspaper and so on—than by the economic reality that he is facing. If he really wants to go, he can find the money. The problem is the messages that society sends constantly to the students and that will affect this participation rate more than anything else in my view, and this is where I think we come back to this parliamentary task force and its recommendations. If indeed it makes recommendations that, say, universities are not worth

[Traduction]

maintenant redressée. Donc, si l'on traçait une courbe, on constaterait que le taux participation augmente.

Pendant cette même période, les coûts de l'enseignement sont demeurés assez élevés, surtout à l'université. Pour l'étudiant ou pour ses parents, un programme d'études universitaires de trois ou quatre ans représente encore une dépense assez considérable, ce qui en décourage certains. Lorsqu'on parle d'élitisme socio-économique, je pense qu'il nous faut reconnaître que pour le quart de notre population, soit le groupe le moins bien nanti, le nombre de diplômés universitaires ne s'est pas beaucoup accru. Les résultats obtenus ne se comparent sûrement pas aux résultats escomptés. Il y a donc place à l'amélioration à cet égard.

Pendant cette même période, et de façon générale, les normes universitaires ont été maintenues. Je pense qu'elles sont au moins restées au même niveau. Quand on prend les normes officielles, par exemple, les conditions d'entrée à l'université, à l'heure actuelle en Ontario, sont les mêmes, c'est-à-dire qu'il faut avoir terminé le cours secondaire. Les exigences minimales sont les mêmes qu'il y a 20 ans. Il n'y a pas autant de matières obligatoires, et on pourra toujours soutenir qu'il y a eu beaucoup d'inflation ou invoquer n'importe quelle autre raison, mais les normes fondamentales pour l'entrée sont les mêmes.

**M. Blaikie:** D'une manière, vous avez répondu à ma question en disant qu'il n'y a pas eu de véritable augmentation du pourcentage de la population la moins bien nantie du pays. Il serait donc intéressant de savoir quelle est la différence entre ce que vous appelez le taux de participation, et le fait que les gens de divers groupes participent. Ce que je voudrais savoir, c'est s'il y a une véritable amélioration de . . .

**M. Barber:** D'autres renseignements de cette nature sont disponibles et pourraient être envoyés au comité.

**M. Blaikie:** Oui. Ma dernière question . . .

**Le président:** Je pense qu'un autre monsieur voulait ajouter quelque chose.

**M. Blaikie:** D'accord.

**M. Peter Meincke (président, Université de l'Île-du-Prince-Édouard):** Permettez-moi d'ajouter quelques mots sur cette question, monsieur Blaikie, car je crois qu'elle est extrêmement importante. J'en suis venu à la conclusion que, lorsqu'un étudiant décide d'aller ou de ne pas aller à l'université, il est influencé par les messages qu'il reçoit de la société dans son ensemble, ses parents, ses pairs à l'école secondaire, la publicité dans les journaux, etc., beaucoup plus que par la réalité économique du temps. Si l'étudiant veut vraiment s'inscrire à l'université, il pourra trouver les fonds nécessaires. Le problème, ce sont les messages que la société envoie constamment aux étudiants, messages qui influenceront ce taux de participation beaucoup plus que n'importe quel autre élément, à mon avis. C'est là que nous en revenons à votre groupe de travail parlementaire et à vos recommandations. Si, de fait, vous dites



[Text]

keeping, the fabric is such and such, that will certainly affect the participation rate far more than anything else.

**Mr. Blaikie:** I am glad you said that because I was just about to comment on something that was said earlier about the media portrayal of, you know, underemployed graduates. I think that in itself tends to create a sort of disinclination among people to enrol in university but only because previously there was a flaw in the whole philosophy of education . . .

**Mr. Barber:** Exactly.

**Mr. Blaikie:** . . . so that is just a sort of symptom of the fact that for too long we regarded education as a kind of instrumental activity in the first place and that a great fraud was perpetrated on many members of my own generation that they would go to university and then they would get great high-paying jobs and, of course, that was the reason they went to university in the first place. Anybody who went to university . . .

**The Chairman:** And he wound up in Parliament—underpaid.

**Mr. Blaikie:** Anybody who went for that reason is, I think, well, to be pitied not so much because they did not find the job they were looking for but because they missed the opportunity to really engage in the life of the university for the proper reasons.

I would just end my little sermon there on education and ask my last question, which is what committee members say when they are not sure whether or not the chairman is going to let them go on. You mentioned that perhaps a new formula would involve funding according to enrolment. You mentioned it in the context of a number of suggestions. The one thing that occurred to me was, would not this have within it the possibility of problems, vis-à-vis provinces or universities, depending on who was collecting the money under the formula, of competing with each other as to—it brings up again the question of standards—enrolment in order to qualify for money that is available to them on the basis of enrolment assuming that somehow they could work it out that enrolment did not cost them as much as the money they were receiving per student. Do you foresee any problems in that?

**Mr. Barber:** Well, in my judgment there are problems in almost any formula approach. The fact are that you have to have some formula and I think in our case that we, the members of my committee and I think my colleagues, would be more concerned about restrictions on interprovincial mobility that might be caused by formulas based on population totals in each province and so on. I do not think there is all that much evidence from Ontario, which has had the most, I suppose, researched and most altered student-driven formula in Canada, that it has led to undue competition amongst the institutions. Now, in saying that, I would not want to minimize the risk inherent in any formula and I would hope that, if a formula of the type that we are advancing were devised, some of your concerns could be taken into consideration in building it.

[Translation]

dans vos recommandations que les universités ne valent pas la peine d'être préservées pour telle ou telle raison, cela influencera sûrement la participation beaucoup plus que n'importe quel autre élément.

**M. Blaikie:** Je suis heureux que vous ayez dit cela, car j'étais sur le point de faire une observation sur une chose qu'on a dite un peu plus tôt, au sujet de la façon dont les media parlent des diplômés sous-employés. Je pense qu'en soi, cela décourage plus ou moins les gens à s'inscrire à l'université, mais cela uniquement parce qu'auparavant, il y avait une lacune dans la philosophie de l'instruction . . .

**M. Barber:** Exactement.

**M. Blaikie:** . . . et ce n'est pas là qu'un symptôme du fait que, pendant trop longtemps, nous avons considéré l'éducation comme étant d'abord un genre d'activité instrumentale; à mon avis, on a grandement trompé plusieurs jeunes de ma génération en leur disant que s'ils allaient à l'université, ils obtiendraient un emploi très bien payé; évidemment, c'est la première raison pour laquelle ils sont allés à l'université. Toute personne ayant fréquenté l'université, . . .

**Le président:** Et ils se sont retrouvés au Parlement . . . mal payés.

**M. Blaikie:** Je pense qu'il faut avoir pitié de tous ceux qui sont allés à l'université pour cette raison, pas tellement parce qu'ils n'ont pas pu trouver les emplois recherchés, mais plutôt parce qu'ils n'ont pas su profiter de la vie universitaire pour les bonnes raisons.

Je termine ici mon petit sermon sur l'éducation et j'arrive à ma dernière question. C'est exactement ce que disent les membres du comité lorsqu'ils ne sont pas sûrs si le président leur permettra de poursuivre. Vous avez parlé d'une nouvelle formule de financement basée sur les inscriptions. Vous en avez parlé dans le contexte d'un certain nombre d'autres propositions. Je me demande si cela ne présenterait pas la possibilité de problèmes, pour les provinces ou pour les universités, selon l'organisme qui percevrait les fonds en vertu de cette formule; n'y aurait-il pas une concurrence pour . . . nous revenons à la question des normes . . . pour être admis à percevoir ces sommes distribuées en fonction des inscriptions, en présumant que, pour l'université, une inscription puisse coûter moins cher que la somme reçue pour chaque étudiant. Croyez-vous que cela pourrait susciter des problèmes?

**M. Barber:** A mon avis, il n'y a pas de formule sans problèmes. Le fait est qu'il faut quand même adopter une formule et, dans notre cas, les membres de mon comité et mes collègues se préoccupent plus des possibilités de restrictions à la mobilité interprovinciale, restrictions qui pourraient découler de formules fondées sur l'importance de la population dans chaque province, etc. De toutes les provinces canadiennes, c'est l'Ontario qui a la formule la plus élaborée, fondée sur le nombre d'étudiants inscrits; je ne crois pas qu'on puisse constater en Ontario qu'il y ait eu de concurrence indue entre les institutions. En disant cela, je ne veux pas minimiser les risques inhérents à toute formule, et j'espère que si une formule de ce type était élaborée, on pourrait tenir compte de certaines de vos préoccupations.

[Texte]

In terms of your previous comment about what happens to university graduates, I have two short riddles which I would like to pose to the committee. No. 1; which group is made up of holders of a BSc from Moncton and LLB from Toronto, a BA and an MA from Winnipeg, a BA from Toronto, and LLL from Quebec and a BSc and LLB from Alberta? Namely, the membership of this committee. Riddle No. 2: Which group has amongst its members 15 BAs, two BComms, one BPhil, eight MAs, six LLLs, four LLBs, one LLM, one BPhil and one PhD?

**An hon. Member:** The Cabinet?

**Mr. Barber:** The federal Cabinet. My point in posing these to you is . . .

**Mr. Blaikie:** That is a very severe criticism of the . . .

**Mr. Barber:** You would accept the same criticism of membership of the committee then?

**Mr. Blaikie:** . . . damning remark.

**Mr. Barber:** My point in posing it, though, is just simply to reinforce something, again, that we alluded to in our brief; that education is a far more important matter than simply preparing for a given job, and that the real value of education is, as you suggested, participation in the intellectual life of our society, and preparing oneself with sufficiently well-honed intellectual equipment so that one can adapt to changing circumstances and changing jobs as he finds them. There is no indication to us that the rate of change is slowing down and no indication to us that undue concentration on the training of specific skills is going to hold the country in particularly good stead. What we need is education which will permit adaptability to changing circumstances and to an increasingly tough international intellectual competitive environment.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** I just want to ask two or three questions. If you were a group of freethinkers and the province had all the money it could have and the federal government had all the money it wanted, where would you rather have education at the university level directed?

**Mr. Barber:** You mean jurisdictionally?

**Mr. Blenkarn:** Yes, jurisdictionally.

**Mr. Barber:** You have to realize the problem I have we trying to speak for all our colleagues, but personally I think the mix which the country had had with the kind of uneasy balance between federal and provincial financing, if not jurisdiction, has really resulted, in an interesting way, in producing a pretty effective system of university education in the country. One of the reasons it has, in my judgment, is that because of the tensions inherent in it academic freedom has been largely maintained . . .

**Mr. Blenkarn:** Are you really saying that you can play the province off against . . .

**Mr. Barber:** No, I did not say that at all.

**Mr. Blenkarn:** Is that what you are saying or . . .

[Traduction]

Pour revenir à notre observation précédente, au sujet de ce qui arrive aux diplômés d'université, j'ai deux courtes devinettes que je voudrais poser au comité. La première: quel groupe est composé de détenteurs d'un BSc de Moncton et d'un LLB de Toronto, d'un BA et d'un MA de Winnipeg, d'un BA de Toronto, d'un LLL de Québec, d'un BSc et d'un LLB de l'Alberta? Il s'agit de membres de ce comité. Deuxièmement devinette: quel groupe compte parmi ses membres 15 détenteurs de baccalauréat, deux détenteurs de baccalauréat en commerce, un détenteur de baccalauréat en philosophie, huit MA, six LLL, quatre LLB, un LLM, un détenteur d'un baccalauréat en philosophie et un détenteur d'un doctorat?

**Une voix:** Le Cabinet?

**M. Barber:** Le Cabinet fédéral. Si je vous pose ces devinettes c'est que . . .

**M. Blaikie:** C'est là une critique très sévère du . . .

**M. Barber:** Alors accepteriez-vous la même critique des membres du comité?

**M. Blaikie:** . . . c'est une remarque sévère.

**M. Barber:** Si je vous ai posé cette devinette, c'est pour réitérer ce que nous avons déjà dit dans notre mémoire: l'éducation sert à beaucoup plus qu'à se préparer à un emploi précis, et comme vous l'avez dit, la véritable valeur de l'éducation, c'est qu'elle permet de participer à la vie intellectuelle de notre société, à se doter de facultés intellectuelles suffisantes pour pouvoir s'adapter aux changements et aux nouveaux emplois qui pourraient s'offrir. Rien ne nous permet de croire que le rythme du changement ralentira, ou qu'une concentration exagérée sur la formation à des métiers précis permettra de maintenir le pays dans une position avantageuse. Ce qu'il nous faut, c'est un enseignement qui permette l'adaptabilité aux circonstances changeantes et à un environnement international où la concurrence intellectuelle est de plus en plus forte.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** J'aurais deux ou trois questions. Si vous étiez un groupe de libres penseurs, que la province et le gouvernement fédéral avaient tout l'argent voulu, à qui confieriez-vous la responsabilité de l'enseignement universitaire?

**M. Barber:** Vous parlez de juridiction?

**M. Blenkarn:** En effet.

**M. Barber:** Vous devez bien comprendre les difficultés que j'ai à parler au nom de tous nos collègues, mais je crois personnellement que la diversité de notre pays et l'équilibre précaire existant entre le financement, sinon la juridiction, des gouvernements fédéral et provinciaux, ont permis un système assez efficace d'enseignement universitaire, ce qui est un phénomène intéressant. A mon avis, cela découle du fait que, en raison des tensions inhérentes, la liberté académique a été essentiellement préservée . . .

**M. Blenkarn:** Me dites-vous que vous pouvez mettre les provinces en concurrence avec . . .

**M. Barber:** Non, ce n'est pas ce que j'ai dit.

**M. Blenkarn:** Est-ce que vous avez dit ou . . .



[Text]

**Mr. Barber:** No, I am not saying that. I think it is far more significant than that and far less crass than that. Bureaucratization and attempting to direct the development of intellectual matters is a pretty dangerous process. I am inclined to agree with you very much, that when there was an attempt to say that everybody who gets a university education is going to live in the golden age of unlimited economic wealth and unlimited human challenge, we made a terrible mistake. Had we been in a position to direct the thing in that direction, the consequences would have been much worse than they have in fact turned out to be. I would be very concerned at the present time because of the immediate interest in, let us say, research and development for economic purposes, that we would be so directed that we would really lose sight of the larger and enduring interests that are represented by a healthy intellectual community.

What I say is that the tensions that have been inherent in the past systems—whatever they have been and however you want to analyse them—have resulted in the maintenance of a very high level of academic freedom in this country which I believe has stood us in good stead. All you have to do is look south at the problems that American universities have had from getting too much money from either the people interested in defence development, or from health, education and welfare, or from other kinds of centrally directed agencies, to realize the dangers that you get into. We have, to a very considerable extent, remained free from that. That is another reason, and one not stated in the brief, for, in my judgment, the maintenance of a good federal presence; identified, sure, but one that is automatic, as I would say the previous system was. The current one has less automaticity in it.

• 1635

**Mr. Blenkarn:** Your suggested option of funding would be funding to the provinces based on the number of university students in each province as a percentage of the cost of those university students.

**Mr. Barber:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** The federal government would then have no more visibility than they have under the EPF program.

**Mr. Barber:** The current moneys are not earmarked. There is no way that the federal government can insist that they be spent on post-secondary education. They come to the province on behalf of the previous arrangement but, once coming into the province, they are part of the general revenues of the province and they are in competition with all other things the provinces might want to do.

**Mr. Blenkarn:** Now, are we going to see this fall the same type of thing that we have seen for the last three or four fall periods—or summer periods—a series of advertising programs conducted by your member universities trying to induce students to enroll?

[Translation]

**M. Barber:** Non, je n'ai pas dit cela. Je pense que c'est beaucoup plus important et beaucoup moins crasse que cela. La bureaucratization et la tentative d'orienter le développement des domaines intellectuels sont des processus assez dangereux. Tout comme vous, je pense que nous avons fait une erreur terrible quand nous avons tenté de faire croire que toute personne recevant un enseignement universitaire allait vivre dans l'âge d'or de la croissance économique sans fin et du défi humain illimité. Si nous avions été en mesure d'orienter la situation dans cette direction, les conséquences auraient été beaucoup plus graves qu'elles ne le sont vraiment. Je m'inquièterais beaucoup maintenant, en raison de l'intérêt immédiat dans la recherche et le développement à des fins économiques, par exemple, intérêt qui serait tel qu'on perdrait de vue les avantages plus importants et plus permanents que présente une communauté intellectuelle en bonne santé.

Ce que j'ai dit, c'est que des tensions inhérentes aux systèmes précédents... quels qu'ils aient été et peu importe comment vous les analysez... ces tensions ont permis le maintien d'un niveau très élevé de libertés académiques au pays; je crois que cela nous place dans une position avantageuse. Pour bien se rendre compte des dangers que cela représente, il suffit de regarder vers le sud et de constater les problèmes des universités américaines qui ont reçu trop d'argent, que ce soit des gens intéressés à la recherche dans le domaine de la défense, ou ceux intéressés à la santé, à l'éducation, au bien-être; elles ont également reçu trop d'argent d'organismes centraux. Nous avons essentiellement évité tout cela. Même si nous n'en parlons pas dans notre mémoire, à mon avis c'est là une autre raison pour maintenir une bonne présence fédérale dans ce domaine; bien sûr, cette présence doit être identifiée, mais elle devrait aussi être automatique, comme elle l'était dans le cadre du système précédent. Actuellement, la situation est moins sûre.

**M. Blenkarn:** D'après votre proposition de financement, les fonds seraient versés aux provinces, selon le nombre d'étudiants inscrits aux universités dans chaque province, la somme versée représentant un pourcentage des dépenses que constitue la présence de chacun de ces étudiants.

**M. Barber:** Oui.

**M. Blenkarn:** Le gouvernement ne serait alors pas plus visible que dans le cadre des accords de financement des programmes établis.

**M. Barber:** Les sommes présentement versées ne sont pas réservées à des fins précises. Le gouvernement fédéral ne peut pas insister qu'elles soient consacrées à l'enseignement postsecondaire. Elles sont versées aux provinces dans le cadre de l'entente précédente, mais, à partir de là, ces sommes font partie du revenu général d'une province; elles peuvent donc être utilisées à n'importe quelle autre fin.

**M. Blenkarn:** Verrons-nous encore cet automne la même chose que nous avons vue à l'automne ou à l'été des trois ou quatre dernières années, à savoir une campagne de publicité faite par les membres de votre organisme, publicité visant à attirer les étudiants?

## [Texte]

**Mr. Barber:** To influence them about the larger and more basic facts of life in terms of the importance of . . .

**Mr. Blenkarn:** These ads have not been directed that way. I think you would have to agree with me, Mr. Barber, they have been directed to: "Come to our school, please. We need the students."

**Mr. Barber:** We are not involved in that hard sell approach in the Province of Saskatchewan. Now, I cannot speak for other members . . .

**Mr. Blenkarn:** The last question. You mentioned in your university that . . .

**The Chairman:** Mr. Blenkarn, if you will permit me after what the University of Moncton Blue Eagles did to the Saskatchewan hockey team . . .

**Mr. Thacker:** . . . the province fee has gone up accordingly.

**The Chairman:** They just beat them in the national championship. This is the first ever east of Montreal, Mr. Thacker.

**Mr. Blenkarn:** He must have a good athletic scholarship program.

**The Chairman:** Oh, no. All voluntary.

**Mr. Blenkarn:** Mr. Barber, you mentioned that roughly half your university's students are adults—housewives, young professionals or professionals taking courses to generally expand their minds, to become more involved. May I suggest to you that they do it in an elitist-type fashion, that they more or less enjoy themselves, although they try to better themselves, I am sure, in one form or another. But why should governments sponsor those types of situations? Why should governments be involved in sponsoring or educating people, at anytime in their lives, who want to go back to university for the sake of going back to university and who expect their fellow taxpayers to pay for their further education?

**Mr. Barber:** I will give you a quote from that great North American philosopher, Ann Landers: "If you think education is expensive, try ignorance."

Given the increasing complexity of society, given the increasing rate of change, given the increasing international competition that Canada faces, we cannot afford not to have the maximum possible education level in our population. These people are not back simply for frills; they are back to enhance their ability to understand what is going on around them, and many of them are back to enhance their basic job ability.

But I would suggest to you, for effective economic performance, that a damn good course in Greek literature might be as important as a poor course in accounting, because I firmly believe that an experience that expands one's mind and stretches it provides good lessons that can be applied directly to the business of life.

## [Traduction]

**M. Barber:** Pour les influencer et leur faire comprendre les réalités plus élémentaires de la vie, à savoir l'importance de . . .

**M. Blenkarn:** Ces annonces n'avaient pas cette saveur. Monsieur Barber, je pense que vous conviendrez avec moi qu'elles disaient: «Venez chez nous, s'il vous plaît. Nous avons besoin d'étudiants.»

**M. Barber:** Dans la province de la Saskatchewan, nous n'avons pas ce genre de promotion agressive. Je ne saurais parler pour les autres membres . . .

**M. Blenkarn:** Voici ma dernière question. Vous avez dit que dans votre université . . .

**Le président:** Monsieur Blenkarn, permettez-moi, après ce que les Blue Eagles de l'Université de Moncton ont fait à l'équipe de hockey de la Saskatchewan . . .

**M. Thacker:** Les taux dans cette province ont augmenté en conséquence.

**Le président:** Ils viennent tout juste de les battre au championnat national. C'est la première fois qu'une équipe à l'est de Montréal est victorieuse, monsieur Thacker.

**M. Blenkarn:** Il doit avoir un bon programme de bourses pour les athlètes.

**Le président:** Oh, non. Ce sont tous des bénévoles.

**M. Blenkarn:** Monsieur Barber, vous disiez que dans votre université, à peu près la moitié des étudiants sont des adultes . . . des femmes au foyer, des professionnels qui prennent des cours par intérêt personnel, pour être mieux renseignés. A mon avis, c'est là une forme d'élitisme; ils s'amusent plus ou moins, même si je suis certain qu'ils essaient de se perfectionner d'une façon ou d'une autre. Pourquoi le gouvernement parrainerait-il ce type d'étudiants? Pourquoi le gouvernement devrait-il parrainer ou favoriser l'éducation de gens qui veulent retourner à l'université pour le plaisir de le faire, et qui s'attendent à ce que leurs concitoyens contribuables subventionnent ces cours supplémentaires?

**M. Barber:** Je vais vous citer un grand philosophe nord-américain, Ann Landers: "Si vous croyez que l'éducation est coûteuse, essayez l'ignorance".

Compte tenu de la complexité croissante de la société, compte tenu de l'accélération du rythme du changement, compte tenu de la concurrence internationale auxquels le Canada doit faire face, il nous faut atteindre le niveau d'éducation le plus élevé possible pour notre population. Ces gens-là ne retournent pas à l'université simplement pour le plaisir; ils veulent être mieux en mesure de comprendre le monde autour d'eux, et plusieurs retournent pour améliorer leurs aptitudes élémentaires dans leur emploi.

Du simple point de vue de la rentabilité économique, je pense qu'un excellent cours en littérature grecque peut être aussi important qu'un mauvais cours de comptabilité, car je crois fermement que toute expérience permettant de faire travailler vos méninges vous donnera de bonnes leçons qui pourront être appliquées directement dans la vie.



[Text]

• 1640

**Mr. Blenkarn:** I agree with you, but I am wondering who should pay for that expansion of one's mind. Should not the person whose mind is being expanded pay for the privilege of having the expansion done? Why should the taxpayer pay for it?

**Mr. Barber:** The argument about what proportion of the educational experience should be paid for by the student and what proportion of the educational experience should be paid for by society in general is a very old and also very complex argument.

**Mr. Blenkarn:** All right now, with respect to part-time and people coming back to the university, are they in your view entitled to a situation where the university 90 per cent subsidizes their education or the public taxpayer 90 per cent subsidizes their education and they only pay 10 per cent toward any fees? After all, it is their mind being expanded.

**Mr. Barber:** I do not differentiate between the regular student, the 18 to 24 year age population and the 30 year old or the 40 year old. In fact, at my institution we encourage senior citizens to come back at no cost because we believe that providing an opportunity for people who have retired to maintain the vigour of their intellectual posture is possibly saving society a great deal of money; that if they are bored and becoming turned off with matters intellectual, the cost to society might be far greater than the cost of allowing them into the institution for free, and we do it on that basis.

**The Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to clarify first of all just how representative you are of Canadian universities and colleges. How many colleges and universities are not members of your association?

**Mr. Gillmore:** All of the degree-granting bodies in Canada at the moment are members, 70 of them.

**Mr. Herbert:** That means you are representative of all of the universities and colleges in Quebec, for example.

**Mr. Gillmore:** Yes. Maybe I should correct that, they are all members of the association.

**Mr. Herbert:** Most of us who are members of the committee I believe have children who are either currently interested in or going to be interested in the future in university education, and so maybe there is some conflict of interest here if I speak for myself. I would certainly like to see a system that is going to minimize the cost of myself if my children are to go to university. But this is the second time this afternoon that we have had representations from a group to this committee based on the desirability of maintaining the standard, quality and accessibility and so on of university education and not really coming to grips with the question that is facing us, which is deciding essentially, I suppose, the respective responsibilities of the two levels of government, not the total amount of money that is going into universities. Let us face it; whether we take it out of our federal pocket or our provincial pocket it has to

[Translation]

**M. Blenkarn:** Je suis d'accord avec vous, mais je me demande qui doit payer pour cet élargissement des connaissances. Ne devrait-il pas incomber à la personne qui bénéficie de cet élargissement de connaissances de payer pour ce privilège? Pourquoi cette dépense devrait-elle être supportée par le contribuable?

**M. Barber:** La question à savoir quelle proportion de l'instruction doit être payée par l'étudiant et quelle proportion la société en général doit supporter constitue un débat très complexe et de longue date.

**M. Blenkarn:** Bon, en ce qui concerne les étudiants à temps partiel et les personnes qui reviennent à l'université; d'après vous, ont-elles le droit d'avoir 90 p. 100 de leurs frais de scolarité payés par l'université ou par le contribuable, et de ne payer eux-mêmes que 10 p. 100 de ces frais? Après tout, ce sont eux qui bénéficient de ces nouvelles connaissances.

**M. Barber:** Je ne différencie aucunement entre les étudiants réguliers, le groupe des 18 à 24 ans et celui des 30 à 40 ans. En fait, à mon institution, nous encourageons les personnes âgées à revenir gratuitement, puisque nous croyons qu'en offrant aux personnes à la retraite la possibilité de maintenir la vigueur de leur esprit, nous permettons à la société d'économiser beaucoup d'argent; nous croyons si ces personnes s'ennuient ou délaissent les questions intellectuelles, cela coûte beaucoup plus cher à la société que de leur permettre de revenir à l'institution gratuitement et c'est pourquoi nous procédons ainsi.

**Le président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais d'abord savoir jusqu'à quel point vous représentez les universités et les collèges canadiens. Combien de ces collèges et universités ne sont pas membres de votre association?

**M. Gillmore:** A l'heure actuelle, toutes les institutions canadiennes qui décernent des diplômes en sont membres, c'est-à-dire 70.

**M. Herbert:** C'est donc dire que vous représentez toutes les universités et tous les collèges au Québec, par exemple.

**M. Gillmore:** Oui. Peut-être devrais-je répondre en disant qu'ils sont tous membres de l'Association.

**M. Herbert:** Je crois que la plupart des membres de ce comité ont des enfants qui envisagent présentement, ou qui envisageront plus tard des études universitaires; par conséquent, il y a peut-être matière à conflit d'intérêts, si je parle pour moi-même. Il va sans dire que j'aimerais voir un système grâce auquel il m'en coûterait moins cher d'envoyer mes enfants à l'université. Cependant, c'est la deuxième fois cet après-midi qu'un groupe s'adresse à ce comité en demandant que les normes et la qualité de l'enseignement universitaire, de même que l'accès à l'université, soient maintenus; toutefois, on n'a pas encore répondu à la question à laquelle nous faisons face: soit décider des responsabilités respectives des deux niveaux de gouvernement, et non pas du total des sommes d'argent versées aux universités. Soyons réalistes, que l'argent vienne du gouvernement fédéral ou des provinces, c'est nous

[Texte]

come out of our pocket some place, but you do not seem to come to us with a suggestion as to how we are going to face that particular task.

I suggest to you, for example, that if we are faced with the choice between the person that needs an operation or the person that needs a university education, we will choose the person that needs the hospital treatment; and if we have to choose between a person that is hungry and a person that needs an education, we will again choose the person that is hungry. But putting aside this sort of simplicity, I do put to you that our problem is to decide the role of the federal government and how we are going to accomplish that role. I will put the same question to you that I put to the previous group. In view of the fact that we have difficulty concluding any kind of an agreement with the provinces on the use to which the federal moneys shall be put, and since we are finding that these moneys are being put into provincial treasuries—we have no accountability for their spending and we have no say in the manner in which they are to be spent—are you coming to us with any suggestion as to whether we should correct this situation or whether, as was suggested to us, we should just let it go on? For sure the provinces would be quite happy to let it go on.

**Mr. Barber:** First, we are suggesting, and we say in this draft brief, that we as universities are not afraid of change and that we are cognizant of the current difficulties in the current arrangement. We also suggest a maintenance of some federal presence in the system of university financing and we made a suggestion for a percentage contribution, based on cost and enrolment, that would be earmarked to be spent on universities in Canada.

• 1645

**Mr. Herbert:** It may have been a slip of the tongue when you said 50 per cent, but one of our objections at the present time is that the federal percentage appears to be more than 50 per cent.

**Mr. Barber:** I said 50 per cent based on the previous arrangement, not based on any firm suggestion from us at this point in time. I do not think we have had enough opportunity to research various levels. We suggest an outline of an approach. We do not suggest the details of that approach at this point in time because we have had insufficient time.

**Mr. Herbert:** That is fine. I accept that. But if there is to be a substantial percentage, be it 50 per cent or whatever, you do then, I assume, agree that there should be some conditions imposed on the manner in which those transferred moneys are spent. For example, you presumably want to make sure they are spent on post-secondary education.

**Mr. Barber:** As they were in the predecessor to EPF.

**Mr. Herbert:** Yes.

[Traduction]

qui devons le verser d'une façon quelconque, mais vous ne semblez pas nous suggérer comment nous devons faire face à cette tâche.

Par exemple, si nous devons choisir entre une personne ayant besoin d'une opération et une personne ayant besoin d'études universitaires, nous choisirons la personne qui nécessite des soins hospitaliers; si nous avons à choisir entre une personne affamée et une personne ayant besoin d'instruction, nous choisirons bien entendu la personne affamée. Mis à part ce genre de simplicité, je vous répète que notre problème consiste à décider du rôle du gouvernement fédéral et des façons dont ce rôle doit être joué. Je vous pose donc la même question que j'ai soumise au groupe précédent. Étant donné que nous avons eu des difficultés à conclure une entente quelconque avec les provinces sur l'utilisation de l'argent du gouvernement fédéral, et étant donné que nous constatons que cet argent est versé dans les coffres des provinces, que nous n'avons aucune justification de l'affectation de ces sommes et que nous n'avons aucun mot à dire sur la façon dont cet argent est dépensé, est-ce que vous nous proposez des moyens de corriger cette situation ou, comme on nous l'a proposé, est-ce que vous croyez que la situation doit demeurer telle qu'elle est? Il va sans dire que les provinces seraient très heureuses de conserver le *statu quo*.

**M. Barber:** Nous soulignons d'abord, comme nous l'avons énoncé dans notre exposé, que les universités ne craignent pas les changements et que nous sommes conscients des difficultés qui existent à parvenir à un accord. Nous proposons également que le gouvernement fédéral continue à contribuer en partie au financement des universités et nous avons proposé un pourcentage, basé sur les coûts et les inscriptions, qui devrait être affecté aux universités canadiennes.

**M. Herbert:** Il se peut que vous ayez commis une bétise en disant 50 p. 100, puisqu'une de nos objections à l'heure actuelle est que le gouvernement fédéral semble contribuer plus de 50 p. 100.

**M. Barber:** Mon chiffre de 50 p. 100 est basé sur l'accord précédent, et non pas sur une proposition finale de notre part en ce moment. J'estime que nous n'avons pas eu la possibilité d'examiner les divers niveaux. Nous proposons les grandes lignes d'une approche. À l'heure actuelle, nous ne pouvons pas énoncer les détails de cette approche, puisque nous n'avons pas eu assez de temps.

**M. Herbert:** C'est bien. Je l'accepte. Cependant, il s'agit d'un pourcentage important, qu'il s'agisse de 50 p. 100 ou d'un autre chiffre, je présume que vous êtes d'accord qu'il y a lieu d'imposer certaines conditions sur la façon dont ces sommes transférées sont dépensées. Par exemple, je présume que vous voulez vous assurer qu'elles seront affectées aux études postsecondaires.

**M. Barber:** Comme c'était le cas pour l'entente qui a précédé celle du financement des programmes établis.

**M. Herbert:** Oui.



*[Text]*

**The Chairman:** If you permit me, I would just to like make a clarification there. You are going further than that this time. You are suggesting that you want the provinces to match those contributions in some way.

**Mr. Barber:** We did previously because they could not get the moneys from the federal government unless they spent.

**Mr. Blenkarn:** Or they got \$15 per capita.

**Mr. Barber:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** On that basis they did not have to spend any money.

**The Chairman:** But the difference is that there are two qualifiers here in your proposal. The first is that the provinces would have to ensure us and therefore you, the public, that it is spent on post-secondary education; but secondly, you would insist on a matching of some kind. You have not said the percentage. The matching was not there before EPF. The only thing that was there was the assurance it would get through to universities. There was no assurance, to my knowledge, that the provincial government had to pay a certain amount.

**Mr. Barber:** It varied . . .

**Mr. Monaghan:** When the direct federal grants were changed in 1967 . . .

**The Chairman:** I am talking about before EPF, before 1976. It may be more recently.

**Mr. Barber:** There were two possibilities. The province could opt for 50-50 cost sharing. It was not exactly 50-50. It was 47 per cent of a defined set of costs, but it was roughly a 50 per cent cost-sharing agreement.

**Mr. Haney:** I think it was 50 per cent of the post-secondary education operating costs incurred in a province. Theoretically the province need pay nothing. It would still have collected 50 per cent of whatever you spent on operating expenditures.

**Mr. Barber:** Fifty per cent of nothing is nothing.

**Mr. Haney:** No, the provincial government could have spent nothing and would still have collected 50 per cent of what you spent in your institution.

**Mr. Barber:** Okay, 50 per cent of the fees we collected then, 50 per cent of 10 per cent of the operating cost.

**Mr. Haney:** No 50 per cent of the operating cost incurred in the province, not by the provincial government.

**Mr. Barber:** Okay.

**The Chairman:** So there are two qualifiers here that you are now proposing: one, that the money be spent in post secondary education and two, that there shall be a matching contribution of some kind.

**Mr. Barber:** Yes, of some kind. I am sorry about the technicality, but that is how it worked.

*[Translation]*

**Le président:** Si vous me permettez, j'aimerais apporter un éclaircissement. Vous allez encore plus loin cette fois. Vous proposez que la contribution des provinces soit en quelque sorte égale.

**M. Barber:** C'était le cas auparavant, puisque les provinces ne pouvaient pas obtenir les fonds du gouvernement fédéral à moins de dépenser.

**M. Blenkarn:** Ou elles obtenaient \$15 par habitant.

**M. Barber:** Oui.

**M. Blenkarn:** En vertu de cette entente, elles n'avaient pas à dépenser d'argent.

**Le président:** La différence est qu'il y a deux idées dans votre proposition. D'une part, les provinces auraient à assurer au gouvernement fédéral et, par conséquent, au public, que cet argent est affecté aux études postsecondaires; toutefois, d'autre part, vous insistez sur une certaine égalité des contributions. Vous ne proposez aucun pourcentage. Aucune correspondance de contributions n'existait avant l'entente sur le financement des programmes établis. Il n'y avait qu'une garantie que cet argent se rendrait jusqu'aux universités. A ma connaissance, il n'y avait aucune garantie que le gouvernement provincial devait payer un certain montant.

**M. Barber:** Cela variait . . .

**M. Monaghan:** Lorsque les subventions fédérales directes ont été modifiées en 1967 . . .

**Le président:** Je parle de la situation qui existait avant l'entente sur le financement des programmes établis, c'est-à-dire avant 1976. C'est peut-être même plus tard.

**M. Barber:** Il y avait deux possibilités. La province pouvait opter pour un partage égal, mais il ne l'était pas. La contribution était fixée à 47 p. 100, en fonction d'une liste établie de coûts, mais il s'agissait en gros d'une entente de partage égal.

**M. Haney:** Je crois qu'il s'agissait de la moitié des coûts d'exploitation relatifs aux études postsecondaires engagés dans une province. En théorie, la province n'avait rien à payer. Elle aurait quand même perçu 50 p. 100 des dépenses d'exploitation quelles qu'elles soient.

**M. Barber:** La moitié de rien est rien.

**M. Haney:** Non, le gouvernement provincial aurait pu ne rien dépenser et quand même recevoir 50 p. 100 de ce que vous dépensiez dans votre institution.

**M. Barber:** D'accord, nous percevons 50 p. 100 des frais, la moitié des 10 p. 100 des frais d'exploitation.

**M. Haney:** Non, il s'agit de la moitié des frais d'exploitation engagés dans la province et non pas par le gouvernement provincial.

**M. Barber:** D'accord.

**Le président:** Vous proposez donc deux idées maintenant: d'une part, que l'argent soit affecté aux études postsecondaires et, d'autre part, qu'il y ait une forme quelconque de contributions correspondantes.

**M. Barber:** Oui, en quelque sorte. Veuillez excuser ce détail technique, mais c'était le cas.

[Texte]

**The Chairman:** Yes, but I just wanted to make that point because you are suggesting something further than pre-EPF, which I do not disagree with. But you are suggesting that the federal participation in every case shall be just a percentage of a provincial expenditure.

**Mr. Barber:** I appreciate Mr. Haney's technical point, but the facts of the matter are that our funds generally have been made up of government grants and tuition revenues, and in one or two cases endowment or private funds have been consequential. But as I recall, under that previous formula—and Bill, you can correct me if I am wrong—some of those contributions were not included. As a practical matter, 50 per cent of the operating costs of universities which were on that formula, and I will admit there was a per capita formula which I think one or two provinces took for some particular reasons in those provinces at the time . . .

• 1650

**Mr. Blenkarn:** Because it was more profitable, that was why.

**The Chairman:** Because it gave them more money. It is very simple really.

**Mr. Barber:** As I recall, at the time Memorial University of Newfoundland was just getting going and did not have a particularly well-developed operating record. Am I right in that? Therefore there was much less of an operating record to base the 50 per cent cost-sharing plan on than other provinces had at the time. As a practical matter it was a 50-50 after-the-fact federal share. Now since the earmarking has been removed, the provincial contribution as a proportion of the total cost has diminished.

**Mr. Meincke:** Excuse me, Mr. Chairman, I wonder if I could clarify that point just a little bit more. I think what we are really saying in this brief is that you are talking about finding a base for this from the 1980-81 total operating costs of universities right across the country, independent of what province they are in or whatever they are. You use that base then to calculate an amount for the federal contribution. Then, we suggest, it is distributed according to the enrolments or some other formula that goes not restrict any kind of mobility. I do not think we are actually saying anything specific about the provincial contributions in the brief itself; in other words, we are just saying that a certain percentage of the total operating costs be designated as the federal contribution. We are addressing the federal contribution here, not the provincial contribution.

**The Chairman:** I appreciate that.

**Mr. Meincke:** Okay.

**The Chairman:** But the consequence is the same. Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** I will accept that it is fine that we can use history as an experience for trying to build some future

[Traduction]

**Le président:** D'accord, mais j'ai voulu soulever ce point parce que vous proposez quelque chose de plus que ce qui existait avant l'entente sur le financement des programmes établis et avec laquelle je ne suis pas en désaccord. Cependant, vous proposez que la participation du gouvernement fédéral consiste dans tous les cas en un pourcentage des dépenses provinciales.

**M. Barber:** Je comprends le détail technique soulevé par M. Haney, mais en réalité nos fonds provenaient en général de subventions gouvernementales et des recettes des frais de scolarité; dans un ou deux cas, nous avons bénéficié de fonds de dotation ou de dons privés. Mais, si je me souviens, en vertu de l'ancienne formule et de la loi, et je vous prie de me corriger si je me trompe, certaines de ces contributions n'étaient pas comprises. De façon pratique, cette formule comprenait 50 p. 100 des frais d'exploitation des universités et j'admets que l'on utilisait une formule «par personne» qui a été adoptée pour certaines raisons par une ou deux provinces.

**M. Blenkarn:** Parce qu'elle était plus profitable.

**Le président:** Parce qu'elle permettait de percevoir plus d'argent. C'est très simple, en réalité.

**M. Barber:** A cette époque, si je me souviens, l'Université Memorial de Terre-Neuve en était à ses débuts et son fonctionnement n'était pas tout à fait au point. Ai-je raison? Par conséquent, il était encore plus difficile de baser un régime de partage égal sur un tel bilan de fonctionnement par rapport aux autres provinces à cette époque. En pratique, il s'agissait d'un partage fédéral égal après coup; maintenant, étant donné que l'affectation a été éliminée, la contribution provinciale par rapport au coût total a diminué.

**M. Meincke:** Veuillez m'excuser, monsieur le président, je me demande si je peux clarifier ce point un peu plus. Je crois que, dans notre mémoire, nous tentons réellement de dire que vous recherchez une base à cet égard en fonction du total des frais d'exploitation des universités pour l'année 1980-1981 dans tout le pays, quelle que soit l'institution ou quelle que soit la province dans laquelle elle se trouve. Vous vous servez de cette base pour calculer le montant de la contribution fédérale. Nous proposons ensuite que cette contribution soit distribuée en fonction du nombre d'inscriptions ou d'une autre formule qui ne limite aucunement la mobilité. Je ne crois pas que nous disions rien de précis au sujet des contributions provinciales dans notre mémoire; en d'autres mots, nous voulons tout simplement dire qu'un certain pourcentage du total des frais d'exploitation soit désigné comme contribution fédérale. Nous voulons parler de la contribution fédérale et non pas de celles des provinces.

**Le président:** J'en suis conscient.

**M. Meincke:** D'accord.

**Le président:** Mais les conséquences sont les mêmes, monsieur Herbert.

**M. Herbert:** J'accepte que nous nous basions sur l'histoire pour en arriver à une entente quelconque, mais je dois en



[Text]

agreement, but I still must get back to the essential point. You have just mentioned this and I assume that we are recognizing or at least you are recognizing,—that the cost per capita per province is going to vary, and that the distribution of the federal moneys presumably will be based on enrolment or some similar method to make it equitable right across the country. I still get back to the great difficulty we are experiencing at present in resolving this problem in discussions that are currently going along. Are we then going to assess what the federal contribution should be, hand it over to the provincial treasurers and say, okay, from here on in you decide yourself in what fashion it shall be spent or whether it shall be spent. You do not specifically tackle this point. I want to know to what degree you are prepared to say: No accountability, no funding.

**Mr. Barber:** Again, speaking for myself and I think for many of my colleagues, any suggestion that would say “no accountability, no funding” we would accept. We are quite prepared as universities, to account for funds and do so regularly that we get from whatever source; and for us to suggest that we should get funds, or that our provincial government should get funds, without accountability I think would be to fly in the face of our own experience and our own practices.

**Mr. Herbert:** And a provincial government that refuses to account for the funds that are handed over from the provincial treasury should no longer continue to receive those funds?

**Mr. Barber:** Yes, but I would want to know a little more about what you meant specifically by “accountability”, and how specific your purpose was. If the federal government provides money for post-secondary education, I think it is the obligation of all of us in the system, provincial governments and universities, to give an accounting for how those funds are spent. But if you are saying that you should earmark it in such a way that it can be spent on X and not Y, then I think we are on dangerous ground in terms of the freedom of the institutions...

**Mr. Herbert:** Yes.

**Mr. Barber:** ... to determine how courses of study should evolve. That is why I am a bit hesitant. In terms of financial accountability, in terms of auditing practices, in terms of spending money for general purposes, certainly; in terms of the development of, let us say, services as opposed to chemistry, I think that decision has to be left with the academic community.

• 1655

**Mr. Herbert:** Yes. Assuming always that the total federal contribution is never going to be the total amount of government contribution to universities, the provinces would have little difficulty illustrating that at least the amount of the federal contribution has been fed into the universities. However, in turn, the provincial governments make up their own minds on the distribution of the funds within the province and can impose conditions on the use of those funds. Do you see any federal participation in that decision-making process?

[Translation]

revenir à la question essentielle. Vous venez tout juste d'en parler et je présume que nous reconnaissons, ou qu'au moins vous reconnaissez vous-même, que le coût par habitant par province varie, et que la répartition de l'argent du gouvernement fédéral sera basée sur le nombre d'inscriptions ou sur une méthode semblable en vue de parvenir à une formule équitable pour tout le pays. Je veux revenir, encore une fois, à la grande difficulté que nous avons à résoudre ce problème par les discussions en cours. Nous faut-il donc évaluer maintenant le montant de la contribution fédérale, la verser aux trésoriers des provinces et leur dire: «A partir de maintenant, vous décidez, vous-mêmes, de quelle façon cet argent sera dépensé et s'il sera dépensé ou non». Vous ne vous attaquez pas directement à cette question. Je veux savoir si vous êtes prêt à dire: «Pas de responsabilité, pas de fonds».

**M. Barber:** Encore une fois, en ce qui me concerne, ainsi que bon nombre de mes collègues, nous sommes prêts à accepter toute proposition qui dirait: «Pas de responsabilité, pas de fonds». Les universités sont prêtes à rendre compte des fonds qu'elles reçoivent quelle que soit leur source, et c'est ce qu'elles font de façon régulière; s'il nous fallait proposer que nous recevions des fonds ou que notre gouvernement provincial en reçoive, sans qu'il n'y ait aucune responsabilité, je crois que nous renierions notre expérience et nos propres méthodes.

**M. Herbert:** Et un gouvernement provincial qui refuse de rendre compte des fonds qui sont versés au trésor provincial ne devrait plus continuer à recevoir ces fonds?

**M. Barber:** Oui, mais je voudrais que vous précisiez ce que vous voulez dire par «responsabilité» et jusqu'à quel point votre but était précis. Si le gouvernement fédéral subventionnait les études postsecondaires, j'estime qu'il incombe à tous ceux qui font partie du système, c'est-à-dire les gouvernements provinciaux et les universités, de rendre compte de la façon dont ces fonds sont dépensés. Mais si vous disiez que ces fonds doivent être affectés à X et non pas à Y, je pense que nous nous aventurons en terrain dangereux en ce qui a trait à la liberté des institutions.

**M. Herbert:** Oui.

**M. Barber:** Pour déterminer dans quelle direction les études devraient se poursuivre. C'est pourquoi j'hésite un peu. En termes de responsabilité financière, de méthodes de vérification, de dépenses à des fins générales et, certes, de l'établissement de services, par exemple, en opposition à la chimie, je pense que la décision doit être laissée aux institutions scolaires.

**M. Herbert:** Oui. Si l'on présume toujours que la contribution totale du gouvernement fédéral ne constituera jamais le montant total de la contribution gouvernementale aux universités, les provinces auront peu de difficulté à démontrer que le montant de la contribution fédérale, à tout le moins, aura été versé aux universités. Toutefois, les gouvernements provinciaux décident eux-mêmes des méthodes de distribution des fonds au sein de la province et peuvent imposer des conditions sur l'affectation de ces fonds. Percevez-vous une participation fédérale quelconque à ce processus de prise de décisions?

[Texte]

**Mr. Barber:** There are sensitivities . . .

**Mr. Herbert:** There sure are.

**Mr. Barber:** . . . from province to province. I could see some provinces that would require a different arrangement from the arrangement that was applied to other provinces. I think, again, there ought to be enough flexibility in this country to recognize somewhat different arrangements on the basis of particular circumstances in particular provinces, and I think without that kind of flexibility some of my colleagues might have great difficulty in participating in whatever scheme is evolved.

I can only repeat at this time that, given the length of time we have had to discuss and prepare for this, the specific details of our draft outline one alternative proposal. We have not had all that much opportunity to discuss this amongst ourselves. I do not think, from our point of view, we are really in a position to give you a university community view about a lot of the details. What we are prepared to do is to provide you with an indication that we have amongst ourselves sufficient flexibility to discuss a variety of schemes, one of which we have placed before you, and, after we also have had an opportunity to consider the implications of some of your questions, to discuss with you in detail how those kinds of schemes might be implemented to the benefit of the university system in the country.

**Mr. Herbert:** I do not want to be unfair, but I suggest also that, as do so many groups, you will back away from the difficult problem of the recognition of the difficulties that politicians have in reaching agreements amongst themselves.

This will be my last point, Mr. Chairman. To follow from the apparent acceptance of the fact that the individual provinces will have a varying point of view and should be allowed that varying point of view, and the general acceptance of the fact that the decision making is a provincial responsibility, would you accept, since the funds have to come out of the taxpayers' pockets—whether the left-hand federal pocket or the right-hand provincial pocket—that the best way to resolve this problem would be to transfer tax points and have the federal government get out of the direct transfer of funds?

**Mr. Barber:** The difficulty we have in that arises from the dangers we have alluded to, again, in our brief of the potential for balkanization, the potential for interprovincial barriers to mobility of students, the potential for shrinking the horizons of the universities down to provincial boundaries when we have said that the intellectual boundaries are as wide as humankind. Those are the dangers we perceive in a simple transfer of tax points on behalf of all sorts of things, post-secondary education being one of them. That is really the position we have put before you, in the strongest possible terms, that given the universality of knowledge and the universality of matters of the intellect, which is what we are about, it would, in our judgment, be shortsighted simply to remove a national or Canada-wide presence from what is a pretty sensitive system of university education in the country.

[Traduction]

**M. Barber:** Il existe des points délicats . . .

**M. Herbert:** Sans aucun doute.

**M. Barber:** . . . d'une province à l'autre. Certaines provinces exigeront une entente différente de celle qui sera conclue avec d'autres provinces. J'estime toujours qu'il devrait y avoir suffisamment de souplesse dans ce pays pour parvenir d'une façon quelconque à des ententes différentes en fonction des circonstances particulières à chaque province; j'estime qu'en l'absence d'une telle souplesse, certains de mes collègues auront beaucoup de difficulté à participer à une entente, quelle qu'elle soit.

Je ne puis que répéter qu'étant donné le temps que nous avons eu pour discuter et nous préparer, les détails de notre ébauche expose une proposition de rechange. Nous n'avons pas eu tellement la possibilité de discuter cela entre nous. Selon moi, Je ne crois pas que nous soyons en position de vous faire connaître les vues des institutions universitaires au sujet de tous les détails. Nous sommes prêts à vous souligner que nous possédons nous-mêmes suffisamment de souplesse pour discuter de diverses possibilités, l'une d'entre elles vous ayant été soumise, et, une fois que nous aurons eu l'occasion d'examiner les incidences de vos questions, pour discuter avec vous en détails des façons dont ce genre de régime pourrait être appliqué au profit du système universitaire dans tout le pays.

**M. Herbert:** Je ne veux pas être injuste, mais je crois que, comme le font également bon nombre de groupes, vous reculerez devant le problème épineux de reconnaître les difficultés qu'ont les hommes politiques à parvenir à des ententes entre eux.

Ce sera mon dernier point, monsieur le président. Si l'on tient compte de l'acceptation apparente du fait que les provinces n'auront pas le même point de vue et que cela devrait leur être permis, et en fonction de l'acceptation générale du fait que la prise de décisions est une responsabilité provinciale, accepteriez-vous étant donné que les fonds doivent provenir des contribuables, qu'il s'agisse de la poche du gouvernement fédéral ou de celle des provinces, que le meilleur moyen de résoudre ce problème serait de transférer des points fiscaux et de faire en sorte que le gouvernement fédéral cesse de transférer des fonds directement?

**M. Barber:** La difficulté à laquelle nous faisons face provient des dangers que nous avons mentionnés, encore une fois, dans notre exposé en ce qui concerne une éventuelle balkanisation, l'éventuelle érection de barrières interprovinciales à la mobilité des étudiants, l'éventuel rétrécissement des horizons des universités à leurs frontières provinciales, alors que nous avons dit que les limites de l'intellect sont aussi larges que l'humanité. Voilà les dangers que nous percevons en ce qui concerne un simple transfert de points fiscaux pour le compte de toutes sortes de choses, dont l'éducation post-secondaire. Voilà en quoi consiste réellement la position que nous vous avons soumise et ce, dans les mots les plus forts, étant donné le caractère universel des connaissances et des questions de l'intellect, et c'est ce que nous représentons, il s'agirait selon nous d'un manque de perspicacité que de tout simplement éliminer



[Text]

• 1700

**Mr. Herbert:** So, in essence, you speak as a national group that wants to maintain universality and, for that reason, the federal intervention, but you do not really come with a solution as to how we are going to be able to obligate the provincial governments to accept that same point of view.

**Mr. Barber:** We do, and we have recognized the difficulties inherent in this and we do not shy away from those. We offer whatever facilities and capacity we have to assist in working out those kinds of problems if we can be of assistance to you and to the provinces.

**Mr. Herbert:** I suggest you will have more difficulty convincing the provincial governments than you will the federal government.

**Mr. Earp:** If I might add, Mr. Chairman, some of us, at least, have been encouraged by the degree of receptivity in at least some provincial quarters to changes along the lines that we are proposing. I think there is a fairly widespread recognition across the country that there must be changes. I think the majority of the provinces, a very substantial number, would wish to see a federal presence continued, and I hope you will find that.

**Mr. Barber:** I must say in my own case, Mr. Chairman, that I have very close working relationships with the Department of Continuing Education, with the minister and with the finance people in the Province of Saskatchewan. They know about my participation in this activity and are quite happy to communicate most frankly with me about the problems that are inherent in this very delicate situation.

**The Chairman:** I wonder if any of you would care to answer a question and give, of course, your personal views because I do not expect that your association would want to pronounce itself on this at this point. Dr. Barber mentioned that he thought the mix of responsibilities had been the best one, but he was careful to limit that mix to financing arrangements. But quite aside from your particular constituency interest that you are effectively representing today, do you believe it would be better, or not better, to have more constitutional authority transferred to the federal government in the field of education as a whole or, more specifically, in post-secondary education? You have indicated, in answer to Mr. Blenkarn and Mr. Thacker, that you would like financial arrangements, but quite apart from that, could you enlighten us, any of you academic leaders, as to whether it would be better in a country like Canada to have more federal authority constitutionally or less? I was very happy to hear you, being a Liberal member of Parliament these days, talk about the importance of mobility rights and the freedom of movement in the country and therefore an economic union, and therefore the kind of charter of rights that is now before Parliament. But without bringing

[Translation]

une présence nationale du système d'éducation universitaire particulièrement délicat au Canada.

**M. Herbert:** Donc, en somme, vous parlez en tant que groupe national qui souhaite maintenir un caractère universel et, pour cette raison, la participation du gouvernement fédéral; toutefois, vous ne proposez aucune solution réelle qui nous permette d'obliger les gouvernements provinciaux à accepter ce point de vue.

**M. Barber:** Oui, et nous sommes conscients des difficultés à cet égard et nous ne reculons pas devant elles. Nous offrons toutes les installations et les capacités que nous avons pour tenter de régler ce genre de problèmes, s'il nous est possible de vous aider ou d'aider les provinces.

**M. Herbert:** Je crois que vous aurez plus de difficulté à convaincre les gouvernements provinciaux que le gouvernement fédéral.

**M. Earp:** Si je peux me permettre d'ajouter, monsieur le président, que certains d'entre nous, à tout le moins, sont encouragés par le niveau de réceptivité de certaines provinces à l'égard de changements semblables à ceux que nous proposons. Je pense qu'on reconnaît en grande partie dans tout le pays que des changements doivent être effectués. J'estime que la plupart des provinces, c'est-à-dire un nombre assez important, souhaitent que la présence du gouvernement fédéral soit maintenue et j'espère que vous le constaterez.

**M. Barber:** Je dois ajouter en ce qui me concerne, monsieur le président, que je travaille de façon très étroite avec le département de l'Éducation permanente, avec le ministre et avec les responsables des Finances, dans la province de la Saskatchewan. Ils sont conscients de ma participation à cette activité et sont très heureux de communiquer franchement avec moi au sujet des problèmes relatifs à cette situation très délicate.

**Le président:** Je me demande si quelqu'un d'entre vous aimerait répondre à une question et donner, bien entendu, son opinion personnelle, puisque je ne m'attends pas à ce que votre association veuille se prononcer sur cette question. M. Barber a mentionné que, selon lui, le partage des responsabilités est la meilleure solution, mais il a fait preuve de prudence en limitant ce partage aux ententes relatives au financement. Toutefois, mis à part les intérêts personnels que vous représentez en réalité aujourd'hui, estimez-vous qu'il serait meilleur, ou pire, qu'une plus grande part de pouvoirs constitutionnels, soient transférés au gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation dans son ensemble ou, plus précisément, dans le domaine de l'éducation postsecondaire? Vous avez indiqué, en réponse à une question de M. Blenkarn et M. Thacker, que vous aimeriez parvenir à des ententes financières; indépendamment de tout cela, est-ce que quelqu'un parmi vous aurait l'obligeance de nous dire si un pays comme le nôtre devrait avoir une autorité fédérale plus forte ou plus faible? J'étais très heureux de vous entendre parler, en tant que député libéral du Parlement, de l'importance des droits de mobilité et de la liberté au déplacement dans notre pays et, par consé-

[Texte]

you into that debate, would you care to give us some advice on this question?

**Mr. Barber:** The arrangements that have been worked out in various federal countries around the world are many and varied. The Germans appear to go at it one way and come close to being not all that far away from us. The Indians go at it a different way and have federal universities and state universities. I am less enamoured of the formal jurisdictions than I am of the sensitive arrangements which allow adaptability and adjustment over time. I am a strong supporter of the federal presence in post-secondary education, but whether or not that requires constitutional amendment to formalize is a question that I think ought to be addressed and answered in the light of the experience in other federal states around the world, and circumstances vary a great deal.

I am familiar with the scientific establishment in Germany where the states actually contribute to the central pool of funds available for research and development, and there are a variety of arrangements, but the Germans have an organization similar to ours, and yet, for the most part, I think the jurisdiction is limited to the states. I do not know what the Swiss do. I do know something about what the Indians do. As I say, they have two levels of universities.

• 1705

**The Chairman:** Dr. Earp.

**Mr. Earp:** One of the biggest difficulties at the moment I would suggest is in terms of international educational relations. It is extremely difficult from the point of view of anyone outside this country to determine at what point contact should be made with the educational community in Canada and what is the effective way of representing a Canada-wide interest. The Council of Ministers of Education, Canada is evolving gradually and I think is perhaps finding that this is not a role that falls easily to them; indeed, in view of the nature of their responsibilities, this is hardly surprising. So there are some gaps in our present system that perhaps might be closed by the evolution of somewhat different arrangements than those which obtain at present.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Thacker, I believe you have one last question?

**Mr. Thacker:** Yes, although my question, has been partially answered I think. I wonder if there are other models from other countries, particularly federations, which Dr. Barber and his colleagues would recommend for us to look at specifically. But perhaps the question should be modified to ask whether or not your group was able to do any of that research from which you came to your conclusion today.

**Mr. Barber:** We would be happy to provide you with information on other federal systems—that is from a university education point of view. The wider research we leave to you.

**The Chairman:** Dr. Meincke.

[Traduction]

quent, d'une union économique et, par conséquent, du genre de charte des droits que le Parlement étudie présentement. Sans entamer un tel débat, auriez-vous l'obligeance de nous conseiller quelque peu sur cette question?

**M. Barber:** Les ententes qui ont été conclues dans divers pays fédéraux du monde sont nombreuses et variées. Les Allemands ont leur version qui ressemble quelque peu à la nôtre. Les Indiens ont leur façon de faire et possèdent des universités fédérales et des universités d'état. Je suis moins partisan des juridictions formelles que je ne le suis des ententes délicates auxquelles il est possible de s'adapter et de s'ajuster avec le temps. J'appuie fortement la présence fédérale dans le domaine de l'éducation postsecondaire, mais la question à savoir si cela nécessite des modifications constitutionnelles pour devenir officielles est une question qui, selon moi, devrait être étudiée à la lumière des expériences d'autres pays fédéraux du monde, et les circonstances varient énormément.

Je connais le domaine scientifique en Allemagne où l'Etat contribue réellement à la réserve centrale de fonds affectés à la recherche et au développement, et il existe un certain nombre d'ententes, mais l'organisation des Allemands est semblable à la nôtre et je crois qu'en grande partie la juridiction est limitée aux états. Je ne connais pas le système suisse. Je connais un peu celui des Indiens. Comme je l'ai dit, il y a deux niveaux d'universités.

**Le président:** Monsieur Earp.

**M. Earp:** Une des plus grandes difficultés à l'heure actuelle est celle qui touche les relations éducatives internationales. Il est très difficile pour un étranger de déterminer à quel point établir un contact avec la communauté canadienne de l'enseignement et quel est le meilleur moyen de représenter l'intérêt du Canada entier. Le Conseil des ministres canadiens de l'éducation se développe peu à peu, et je crois qu'il constate que son rôle n'est pas facile en fait, vu la nature de ses responsabilités, cela ne surprend pas. Il y a donc des lacunes dans le système actuel qui pourraient être comblées par l'élaboration d'ententes quelque peu différentes de celles auxquelles nous sommes parvenus jusqu'à maintenant.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup. Monsieur Thacker, je crois que vous avez une dernière question?

**M. Thacker:** Oui, bien que je croie qu'on ait déjà répondu en partie à ma question. Je me demande s'il existe d'autres modèles dans d'autres pays, surtout des fédérations, que M. Barber et ses collègues pourraient nous recommander d'étudier. Peut-être devrais-je formuler autrement ma question et vous demander si votre groupe a réussi à effectuer une partie des recherches à partir desquelles vous avez tiré votre conclusion aujourd'hui.

**M. Barber:** Nous serions heureux de vous fournir des renseignements sur d'autres systèmes fédéraux, du point de vue de l'éducation universitaire. Nous vous laissons la tâche des recherches de portée plus vaste.

**Le président:** Monsieur Meincke.



[Text]

**Mr. Meincke:** Can I just make one quick comment? Many of us have just come back from a short tour of China where we saw what happened to the university system there after a major and dramatic shock to it. And we all urge you very fervently to take any changes gradually and easily and do not shock the system, because it takes forever to recover from it. If you want to see a university system that has been destroyed, just go to China.

**Mr. Thacker:** My last question really is a suggestion from Mr. Dobell who put it in my ear, and it is to ask for your comments regarding a further option, one that might take the federal government out of the funding of universities for their operation, and to stress the use of federal money for research, the bulk of which ends up in universities in any event. What can you add to that?

**Mr. Barber:** Here again we have the problem of a highly variable system of universities across the country. If the kind of federal money that is now flowing in the system for support of the basic infrastructure were diverted to research, (a) it would be difficult to spend in the short run, and (b) it would enhance the large research institutions, and would have a long-term, deleterious, influence on the over-all system.

Another point that can be made, is that a great deal of the current infrastructure money is, in fact, spent on research. For every dollar directly spent on research, you can probably make the case that another dollar is required to pay the salaries, heat the buildings, light them, clean them up and so on. So the research is being done, again through this combination that has evolved of infrastructure support and direct grants to support given scientists. So there are those two or three points with respect to a massive shift from the support of the infrastructure to the support of something as direct as research.

The system has accommodated to this. We all share a little bit of the research but, if that kind of money were spent, it would go to the major research institutions and some of the rest of us would evaporate. Also, the federal government is already supporting research two ways: one, in the infrastructure and, two, in direct support to research.

**Mr. Thacker:** Thank you very much.

**Mr. Blaikie:** On a point of order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Blaikie:** I wonder if a motion that the committee be empowered to travel to China would be in order?

• 1710

**The Chairman:** If you read very carefully the order of reference that you unanimously agreed to, Mr. Blaikie, you will see it is entirely in Canada. That applies to the June 26 deadline too. Mr. Hahey and Mr. Dobell, do you have any questions? No? Then I want to thank you gentlemen very kindly for having come before us. You gave us very valuable

[Translation]

**M. Meincke:** Puis-je faire une brève observation? Bon nombre d'entre nous revenons à peine d'une courte visite en Chine, où nous avons constaté les conséquences du bouleversement radical d'un système universitaire. Nous vous exhortons tous à mettre en œuvre tout changement de façon graduelle et lente, et à ne pas brusquer le système, puisqu'il met une éternité à s'en remettre. Si vous cherchez un exemple de système universitaire qui a été détruit, examinez celui de la Chine.

**M. Thacker:** Ma dernière question constitue en réalité un conseil de la part de M. Dobell, et consiste à vous demander vos commentaires au sujet d'une autre possibilité, qui pourrait éliminer la participation du gouvernement fédéral au financement du fonctionnement des universités mais qui serait axée sur l'affectation des fonds fédéraux à la recherche, dont la majeure partie est effectuée de toute façon dans les universités. Que pouvez-vous ajouter à ce sujet?

**M. Barber:** Nous sommes encore une fois devant le problème d'un système national d'universités dont les composantes diffèrent énormément. Si les fonds fédéraux qui sont maintenant versés au système à l'appui de l'infrastructure de base étaient affectés à la recherche, ils seraient difficiles à dépenser à court terme, et les institutions de recherche importantes seraient favorisées, à long terme, au détriment de l'ensemble du système.

Par ailleurs, une grande part des fonds actuels destinés à l'infrastructure sont affectés en réalité à la recherche. Pour chaque dollar consacré directement à la recherche, il est probable qu'un autre dollar soit nécessaire pour payer les salaires, chauffer les immeubles, les éclairer, les nettoyer, et ainsi de suite. Par conséquent, la recherche est toujours effectuée grâce à la combinaison de l'appui à l'infrastructure et des subventions directes versées à certains hommes de science. Voilà deux ou trois points à l'égard d'un important déplacement de l'appui de l'infrastructure à un appui direct tel que celui de la recherche.

Le système s'y est habitué. Nous partageons tous un peu la recherche, mais si tous les fonds concernés étaient dépensés, ils seraient versés aux institutions de recherche importantes et certains du reste d'entre nous disparaîtraient. De plus, le gouvernement fédéral soutient déjà la recherche de deux façons: d'une part, au sein de l'infrastructure et, d'autre part, à l'appui direct de la recherche.

**M. Thacker:** Je vous remercie beaucoup.

**M. Blaikie:** Je soulève une objection, monsieur le président.

**Le président:** Oui.

**M. Blaikie:** Je me demande s'il y a lieu de présenter une motion pour que le comité soit autorisé à visiter la Chine?

**Le président:** Si vous lisez attentivement l'ordre de renvoi qui a été adopté à l'unanimité, monsieur Blaikie, vous constaterez que c'est uniquement le Canada qu'il vise. D'ailleurs, il fixe pour date limite le 26 juin. Monsieur Haney, ou monsieur Dobell, avez-vous des questions? Non? Dans ce cas, je vais remercier nos témoins d'avoir bien voulu comparaître devant

*[Texte]*

testimony. We hope in our travels to meet some of you in the regions, and that we will find the regional input as valuable and as interesting as yours has been today. Thank you very kindly.

The meeting is adjourned.

*[Traduction]*

nous. Votre témoignage nous sera très utile. Nous espérons, au cours de nos déplacements, revoir certains d'entre vous dans les régions et nous espérons que la contribution régionale sera aussi valable et aussi intéressante que celle que vous avez apportée aujourd'hui. Merci infiniment.

La séance est levée.





## APPENDIX "FISC-2"

TO THE PRIME MINISTER OF CANADA  
A BRIEF ON THE  
FINANCING OF CANADIAN UNIVERSITIES  
FROM THE  
ASSOCIATION OF UNIVERSITIES AND COLLEGES  
OF CANADA  
JANUARY 1981

## APPENDICE «FISC-2»

AU PREMIER MINISTRE DU CANADA  
MÉMOIRE SUR LE  
FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS CANADIENNES  
PRÉSENTÉ PAR  
L'ASSOCIATION DES UNIVERSITÉS ET COLLÈGES  
DU CANADA  
JANVIER 1981



**TO THE PRIME MINISTER OF CANADA**

Through the Established Programs Financing (EPF) arrangements, the federal and provincial governments jointly provide Canadian universities with the major portion of their operating incomes. This joint funding is a recognition of the interest and the concerns that both levels of government have in the maintenance of a strong and vibrant university sector. The university community strongly urges the federal government to continue its involvement in university funding in the interests of the whole of Canadian society.

Canadian universities are vital to the social, cultural and economic development of the country as a whole. They provide essential services to the community and to the provinces in which they are located and they also have important Canada-wide and international responsibilities. Universities are dedicated to teaching and research, fostering critical awareness, imparting professional skills, providing a pool of expertise and specialized competence to society, arousing intellectual curiosity and setting the standards for meticulous inquiry. The institutions are also a major provider of high-level training and retraining. A society which lacks ample numbers of university graduates will find itself in a precarious position, economically and culturally. Furthermore, at a time when Canada's international technological and economic competitiveness depends upon an expanded research effort, the research activities of the universities are essential to such a development. In short, universities are much more than educational institutions; they form an integral part of our social and cultural fabric.

Since 1977, a major mechanism in the support of post-secondary education in Canada has been provided through the Established Programs Financing Act. The importance of this program to the universities is indicated by the fact that the total transfer to the provinces for post-secondary education, including tax points and cash transfers, amounted to \$2.775 billion in 1979/80, a year in which the total operating income for the universities was \$3.15 billion.

The universities recognize that the EPF arrangements may not be the best vehicle by which our governments can provide financial support for Canadian universities and that changes will have to be considered. Indeed, when these arrangements were introduced, the Association of Universities and Colleges of Canada pointed out some of the attendant difficulties which subsequently have been demonstrated in the operation of the program. The cash transfers are tied to increases in the GNP and may have no relation to the level of provincial support to the universities. As a result, the federal government has been contributing an ever increasing share of the costs of post-secondary education for which it receives little or no public recognition. In addition, the current EPF arrangements do not necessarily ensure that country-wide interests in higher education are served because the provinces are free to reduce their

**AU PREMIER MINISTRE DU CANADA**

Grâce aux arrangements pour le Financement des programmes établis (FPE), les gouvernements fédéral et provinciaux fournissent ensemble aux universités canadiennes la plus grande partie de leurs revenus de fonctionnement. Ce financement commun est une preuve de l'intérêt que portent les deux paliers de gouvernement au maintien d'un secteur universitaire vigoureux et vibrant. La collectivité universitaire prie instamment le gouvernement fédéral de continuer de participer au financement des universités dans l'intérêt de la société canadienne tout entière.

Les universités canadiennes sont des institutions indispensables au développement social, économique et culturel du pays dans son ensemble. Elles assurent des services essentiels à la collectivité et aux provinces dans lesquelles elles se trouvent et il leur incombe également des responsabilités importantes sur les plans national et international. Les universités se consacrent à l'enseignement et à la recherche, à la culture du sens critique, à la communication de connaissances professionnelles, à la mise en disponibilité d'une réserve de compétences et de spécialistes pour le bénéfice de la société, à l'éveil de la curiosité intellectuelle et à l'établissement de normes pour une recherche méticuleuse. Ces institutions sont également des pourvoyeuses importantes de formation et de recyclage de niveau supérieur. Une société privée d'un grand nombre de diplômés d'université se trouvera dans une situation précaire tant du point de vue économique que du point de vue culturel. De plus, en un temps où la capacité de concurrence du Canada sur le plan international, dans les domaines économique et technique, dépend d'un effort intensifié de recherche, les travaux de recherche des universités sont essentiels à un tel développement. Bref, les universités sont beaucoup plus que des établissements d'enseignement; elles font partie intégrante de notre système culturel et social.

Depuis 1977, la Loi sur le financement des programmes établis assure un mécanisme important aux fins de l'aide à l'enseignement postsecondaire au Canada. L'importance que revêt ce programme pour les universités est révélée par le simple fait que l'ensemble des transferts aux provinces aux fins de l'enseignement postsecondaire, y compris les points d'impôt et les transferts de fonds, s'est établi à 2.775 milliards de dollars en 1979-1980, année au cours de laquelle le revenu total de fonctionnement des universités atteignait 3.150 milliards.

Les universités reconnaissent que les arrangements en matière de FPE ne sont peut-être pas le meilleur instrument dont disposent les gouvernements pour assurer une aide financière aux universités canadiennes et qu'il faudra songer à des changements. Au moment où ces arrangements ont été consentis, l'Association des Universités et Collèges du Canada avait signalé certaines difficultés concomitantes qui, par la suite, se sont avérées dans l'application du programme. Les transferts de fonds sont liés aux augmentations du PNB et peuvent n'avoir aucun rapport avec le niveau d'aide assuré aux universités par les provinces. En conséquence, le gouvernement fédéral a acquitté une part de plus en plus considérable des coûts de l'enseignement postsecondaire, geste pour lequel il n'obtient guère la reconnaissance du public. De plus, il ne s'ensuit pas nécessairement que les arrangements courants en matière de

share of university support regardless of the potential impact on the overall needs of the country. Indeed, the cash transfers and the yielding of tax points under EPF to the provinces in support of higher education have come to be regarded by the provinces as general revenue which may be used in support of any program.

Notwithstanding the desirability of making some modifications to the present arrangements, however, the universities of Canada are concerned about the possibility of precipitous changes of EPF that might have a serious impact upon their financial support. The universities are very concerned about any abrupt federal withdrawal from, or significant reduction in, the present level of support for universities under EPF.

Any such action could have serious and possibly disastrous effects on universities already weakened by a decade during which provincial operating grant increases have lagged behind inflation. Further erosion of the operating base would inevitably reduce the capacity of Canada's universities to meet country-wide and provincial needs in high level manpower and research.

Before any major changes are made to the EPF arrangements, a thorough re-examination of the system of financing Canadian universities is required. Such a re-examination should involve consultation with the universities in order to determine the effects on both Canada-wide and provincial goals.

## RECOMMENDATIONS

In light of the above, the AUCC recommends that:

- (1) the federal government recognize that its cash transfers under EPF provide an essential underpinning of university financing in Canada and that it is important, therefore, that any changes in EPF that may be developed with the provinces ensure the continued financial viability and effectiveness of Canadian universities in meeting both provincial and Canada-wide needs;
- (2) the federal government respect the commitment, made by Prime Minister Trudeau in 1976 when he announced the EPF program, not to amend the EPF arrangements without giving three years' notice of any such intention;
- (3) the on-going discussions relative to EPF make provision for the following:
  - a) an examination of federal and provincial expectations and obligations relative to the role of universities in our society;
  - b) a review of current financing of Canadian universities in terms of level and sources of funds;
  - c) appropriate university participation;

FPE favorisent les milieux intéressés à l'enseignement supérieur d'un bout à l'autre du pays parce que les provinces sont libres de réduire leur part d'aide aux universités, indépendamment des répercussions que cela puisse avoir sur l'ensemble des besoins au pays. A vrai dire, les transferts de fonds et la cession de points d'impôt aux provinces en vertu du FPE, aux fins de l'aide à l'enseignement supérieur, en sont venus à être considérés par les provinces comme un revenu général pouvant être affecté à l'appui de n'importe quel programme.

Nonobstant l'à-propos de certaines modifications aux présents arrangements, les universités du Canada s'inquiètent de la possibilité de changements précipités au FPE qui risqueraient d'avoir des répercussions sérieuses sur leur aide financière. Les universités s'inquiètent énormément de tout retrait subit de l'aide fédérale ou d'une baisse sensible du niveau actuel d'aide aux universités en vertu du FPE.

Toute action de ce genre pourrait avoir des conséquences graves, voire désastreuses, pour les universités déjà affaiblies après avoir traversé une décennie au cours de laquelle les augmentations de la subvention provinciale au fonctionnement n'ont pas suivi le rythme de l'inflation. Une nouvelle érosion des fonds de fonctionnement réduirait inévitablement la capacité des universités du Canada de répondre aux besoins de main-d'œuvre hautement qualifiée et de travaux avancés de recherche qui peuvent se faire sentir dans le pays tout entier ou au niveau d'une province.

Avant que des changements importants ne puissent être apportés aux arrangements concernant le FPE, une révision complète du système de financement des universités canadiennes s'impose. Un tel examen devrait comporter une consultation des universités pour déterminer quelles seraient les répercussions sur les objectifs nationaux et provinciaux.

## RECOMMANDATIONS

A la lumière des observations ci-dessus, l'AUCC recommande que:

- (1) le gouvernement fédéral reconnaisse que ces transferts de fonds en vertu du FPE assurent un soutien essentiel au financement des universités au Canada et qu'il importe par conséquent, que tout changement au FPE qui pourrait être réalisé de concert avec les provinces soit de nature à assurer aux universités canadiennes le maintien de conditions financières viables et la capacité de répondre aux besoins tant des provinces que de l'ensemble du Canada;
- (2) le gouvernement fédéral respecte l'engagement pris par le premier ministre Trudeau en 1976, au moment de l'annonce du régime de FPE, à l'effet de ne pas modifier les arrangements en matière de FPE sans donner un préavis de trois ans de son intention de le faire;
- (3) les discussions qui se poursuivent concernant le FPE pourvoient à ce qui suit:
  - a) un examen des attentes et obligations fédérales et provinciales concernant le rôle des universités dans notre société;
  - b) une revue du financement actuel des universités canadiennes en termes de niveau et de sources des fonds;
  - c) une participation appropriée des universités;



*d)* the resulting recommendations be made available to all parties concerned no later than December 31, 1981.

*d)* la communication des recommandations qui s'ensuivront à toutes les parties concernées, au plus tard le 31 décembre 1981.

























*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

## WITNESSES—TÉMOINS

At 9.30 a.m.

Professor Thomas Courchène, University of Western Ontario.

At 2.00 p.m.

*From the National Union of Students:*

Mr. John Doherty, Executive Officer;

Mr. Jeff Parr, Researcher;

Ms. Barbara Taylor, Ontario Representative of the Central Committee.

At 3.30 p.m.

*From the Association of Universities and Colleges of Canada:*

Dr. Alan Earp, President, Brock University and President of A.U.C.C.;

Dr. Lloyd Barber, President, University of Regina and Vice-President of A.U.C.C.;

Mr. Allan Gillmore, Executive Director of A.U.C.C.;

Dr. Edward Monaghan, Executive Director, Council of Ontario Universities;

Dr. John Keyston, Executive Director, Association of Atlantic Universities;

Mr. Robert Patry, Assistant Director, Information A.U.C.C.;

Dr. Peter Meincke, President, University of Prince Edward Island.

A 9 h 30 du matin

M. Thomas Courchène, professeur, Université de Western Ontario.

A 2 heures de l'après-midi

*De l'Association nationale des étudiants:*

M. John Doherty, haut fonctionnaire exécutif;

M. Jeff Parr, chercheur;

M<sup>me</sup> Barbara Taylor, représentante de l'Ontario au Comité central.

A 3 h 30 de l'après-midi

*De l'Association des universités et des collèges du Canada:*

M. Alan Earp, président, Université de Brock et président de l'A.U.C.C.;

M. Lloyd Barber, président, Université de Regina et vice-président de l'A.U.C.C.;

M. Allan Gillmore, directeur exécutif de l'A.U.C.C.;

M. Edward Monaghan, directeur exécutif, Conseil des universités de l'Ontario;

M. John Keyston, directeur exécutif, Association des universités de l'Atlantique;

M. Robert Patry, directeur adjoint, Information (A.U.C.C.);

M. Peter Meincke, président, Université de l'Île-du-Prince-Édouard.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Tuesday, April 28, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le mardi 28 avril 1981

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial sur*

# The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

# Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

RESPECTING:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and  
Established Programs Financing Act, 1977, fiscal  
equalization, tax collection agreements and the  
Canada Assistance Plan

CONCERNANT:

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le  
gouvernement fédéral et les provinces et sur le  
financement des programmes établis, la  
péréquation des accords de perception fiscale et le  
Régime d'assistance publique du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981





SPECIAL COMMITTEE ON THE  
FEDERAL-PROVINCIAL  
FISCAL ARRANGEMENTS

*Chairman:* Herb Breau

*Vice-Chairman:* Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie

Herbert

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX  
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

*Président:* Herb Breau

*Vice-président:* Don Blenkarn

Messieurs

Loiselle

Thacker

Weatherhead

(Quorum 4)

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 28, 1981  
(9)

## [Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 9:35 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle and Thacker.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Peter Dobell, Director; Ronald LeBlanc; William Haney; David Humphreys and Yolanda Banks. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

*Witnesses: From the Canadian Teachers' Federation:* Mr. Pascal Chisholm, President; Mr. Norman Goble, Secretary-General and Dr. Wilfred Brown, Director, Economic Services.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The President made a statement, and with the other witnesses, answered questions.

*It was agreed,*—That written submissions received subsequent to appearance by witnesses be printed as appendices to later Minutes of Proceedings and Evidence.

At 11:15 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## SECOND SITTING

(10)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 2:07 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle and Thacker.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* A. R. Dobell; William Haney. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

*Witness:* Professor Wayne Thirsk, Department of Economics, University of Waterloo.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witness made a statement and answered questions.

*It was agreed,*—That the following documents be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 28 AVRIL 1981  
(9)

## [Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle et Thacker.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* Peter Dobell, directeur; Ronald LeBlanc; William Haney; David Humphreys et Yolanda Banks. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

*Témoins: De la Fédération canadienne des enseignants:* M. Pascal Chisholm, président; M. Norman Goble, secrétaire général et M. Wilfred Brown, directeur, Services économiques.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le président fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

*Il est convenu,*—Que des mémoires écrits reçus après la comparution des témoins soient joints aux autres procès-verbaux et témoignages.

A 11 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## DEUXIÈME SÉANCE

(10)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 14 h 07 sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle et Thacker.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* A. R. Dobell; William Haney. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

*Témoin:* M. Wayne Thirsk, professeur, Division de l'économie, Université de Waterloo.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

*Il est convenu,*—Que les documents suivants soient joints aux procès-verbaux et témoignages de ce jour:



Tax Harmonization in Canada: August, 1980—(See Appendix "FISC-3");

Tax Harmonization and Its Importance in the Canadian Federation—(See Appendix "FISC-4").

At 3:27 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

### THIRD SITTING

(11)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 3:36 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle and Thacker.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* A. R. Dobell; William Haney; Michael Mendelson.

*Witnesses: From the Canadian Association of Social Workers:* Dr. Richard Splane, President and Mrs. Gweneth Gowanlock, Executive Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witnesses made statements and answered questions.

*It was agreed,*—That the following documents be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

—Submission to the Special Joint Committee on the Constitution of Canada by the Canadian Association of Social Workers—(See Appendix "FISC-5");

—Brief to Health Services Review 1979; April 3, 1980—(See Appendix "FISC-6")

At 5:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

### FOURTH SITTING

(12)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 8:00 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle and Thacker.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson, David Humphreys. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

*Witness:* Professor Richard Simeon, Queen's University.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrange-

L'harmonisation fiscale au Canada: août 1980—(Voir Appendice «FISC-3»);

L'harmonisation fiscale et son importance dans la Fédération canadienne—(Voir Appendice «FISC-4»).

A 15 h 27, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

### TROISIÈME SÉANCE

(11)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 15 h 36 sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle et Thacker.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* A. R. Dobell; William Haney; Michael Mendelson.

*Témoins: De la Société canadienne des travailleurs sociaux:* M. Richard Splane, président et M<sup>me</sup> Gweneth Gowanlock, directeur exécutif.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

*Il est convenu,*—Que les documents suivants soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour.

Mémoire présenté au Comité mixte spécial de la Constitution du Canada par l'Association canadienne des travailleurs sociaux—(Voir Appendice «FISC-5»);

Mémoire de l'Association canadienne des travailleurs sociaux—Examen des services de santé—1979; le 3 avril 1980—(Voir Appendice «FISC-6»)

A 5 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

### QUATRIÈME SÉANCE

(12)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 20 heures sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle et Thacker.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson, David Humphreys. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

*Témoin:* M. Richard Simeon, professeur, Université Queen.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords

ments between the Federal Government and the provinces. (See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.)

The witness made a statement and answered questions.

At 9:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.)

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 21 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, April 28, 1981

• 0935

*[Text]*

**The Chairman:** I call the meeting to order. We continue our reference on fiscal arrangements. We have before us this morning, from the Canadian Teachers' Federation, Mr. Pascal Chisholm, a fellow New Brunswicker, who is President of the Federation. With him is Mr. Norman Goble, Secretary General, and Dr. Wilfred Brown, Director of Economic Services. I believe one of you, gentlemen, will make a statement to the task force and then you will be available for questions.

I would like to introduce the members. First of all, Mr. Bill Blaikie, who is an NDP member from Winnipeg-Birds Hill; Mr. Don Blenkarn is Vice-Chairman of the Committee, a Progressive Conservative from Mississauga South; Mr. Blaine Thacker, a Progressive Conservative from Lethbridge, Alberta. I am Herb Breau from Gloucester, New Brunswick. The other members will be coming in as we go along.

**Mr. Pascal Chisholm (President, Canadian Teachers' Federation):** Hon. Chairman and members of the task force, we welcome the opportunity of making an oral submission to your task force. However, we do come before you with some mixed feelings. On the one hand, we commend Parliament for taking this innovative step of providing for public input and consultation prior to the renegotiation of a new agreement on federal-provincial fiscal arrangements. We understand that this is the first time that the route of seeking public input has been followed and we think that is certainly a step in the right direction.

On the other hand, we must voice our concern with the time lines which govern the public consultation. Our organization learned of the activities of the task force only within the past two weeks, and only within the past week did we learn that our sole opportunity to appear would be this morning. This has prevented us from doing anything more than giving a cursory overview of the issues as seen by the Canadian Teachers' Federation. We weighed the pros and cons and decided that we would accept the embarrassment of being slightly less prepared than we would be on another occasion because we recognize the extreme importance of the topic that this task force is considering. In the end we decided to set aside the possible embarrassments of being poorly prepared and opted for appearing here today. We understand that subsequently we will have the opportunity to make a written submission and we welcome the opportunity to do that.

Before I get to the substance of our presentation, I would like to explain who we are and why we have an interest in the subject of these hearings.

The Canadian Teachers' Federation represents over 220,000 teachers in the ten provinces and two territories. The organization was founded in 1920 to be, among other things, the national voice of teachers in Canada. Our members teach in the elementary and secondary schools of Canada and it is within these schools that the future adult citizens are receiving their education. The degree of success of these schools in meeting the educational, and sometimes social, needs of these

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le mardi 28 avril 1981

*[Translation]*

**Le président:** A l'ordre. Nous continuons d'examiner les accords fiscaux. Ce matin, nous accueillons M. Pascal Chisholm, président de la Fédération canadienne des enseignants et concitoyen du Nouveau-Brunswick. Se sont joints à lui M. Norman Goble, secrétaire général, et M. Wilfred Brown, directeur des Services économiques. Je crois que l'un de vous, messieurs, présentera une déclaration au groupe de travail, après laquelle vous pourrez répondre aux questions.

J'aimerais vous présenter les membres du Comité: d'abord, M. Bill Blaikie, député néo-démocrate de Winnipeg-Birds Hill; M. Don Blenkarn, vice-président du Comité et progressiste-conservateur de Mississauga Sud, M. Blaine Thacker, progressiste-conservateur de Lethbridge (Alberta), et votre serviteur, Herb Breau, de Gloucester (Nouveau-Brunswick). Les autres membres arriveront plus tard.

**M. Pascal Chisholm (président de la Fédération canadienne des enseignants):** Messieurs le président et les membres du groupe de travail, nous sommes heureux de pouvoir vous faire une présentation verbale. Toutefois, nous la faisons avec certaines hésitations. D'une part, nous louons le Parlement d'avoir pris l'initiative de laisser le public s'exprimer, et de consulter ce dernier, avant de renégocier les accords fiscaux fédéraux-provinciaux. Nous croyons comprendre que c'est la première fois que l'on cherche à connaître l'opinion du public à cette fin, et nous croyons que c'est certainement une étape dans la bonne direction.

D'autre part, nous nous préoccupons des délais applicables aux consultations publiques. Il n'y a que deux semaines que notre organisme est au courant des activités du groupe de travail, et ce n'est que la semaine dernière que nous avons appris que l'audience de ce matin serait notre seule occasion de nous faire entendre. Cela nous a empêchés de présenter plus qu'un survol des questions du point de vue de la Fédération canadienne des enseignants. Après avoir comparé le pour et le contre, nous avons décidé d'accepter l'embarras d'un léger manque de préparation car nous reconnaissons l'extrême importance du sujet que le présent groupe de travail examine. Nous avons fini par décider d'écarter le désavantage d'une préparation faible, et de comparaître aujourd'hui. Nous avons appris que nous pourrions plus tard faire une présentation écrite, et nous en sommes heureux.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aimerais expliquer qui nous sommes et pourquoi nous nous intéressons à l'objet des présentes audiences.

La Fédération canadienne des enseignants représente plus de 220,000 enseignants dans les dix provinces et les deux territoires. L'organisme a été fondé en 1920 pour, entre autres choses, représenter les enseignants à l'échelle du Canada. Nos membres enseignent dans les écoles primaires et secondaires du Canada, et c'est dans ces écoles que les futurs citoyens adultes reçoivent leur instruction. La réussite de ces écoles à

*[Texte]*

children will determine the future overall success of our Canadian society.

• 0940

In the next few minutes I want to show the members of the task force that education, although constitutionally a matter of provincial responsibility, is at the same time clearly a matter of federal concern. In addition to elementary and secondary education's being a matter of federal concern, I wish to demonstrate that the negotiation of the federal-provincial fiscal arrangements has serious implications for the future of elementary and secondary education in this country.

Firstly, on the nature of the federal concern for education. Over the decades, the Parliament of Canada has manifested its commitment to enhancing and furthering a number of important aspects of Canadian society, including the following: developing a sense of Canadian identity; focusing on the equal security and well-being of all Canadian citizens; the economic prosperity of the Canadian nation; equity in the distribution of wealth in Canada; the political cohesiveness of the Canadian nation; the effectiveness of Canada as an influence in world affairs. All of these tasks that the Canadian Parliament has focused its attention on over the past few decades require that the Canadian educational system offer to students, regardless of where they live in this country, an education that is one of quality. So certainly while the provincial legislators have the legislative and constitutional responsibility to make laws, regulations, and in fact implement the programs for public school education in Canada, I am certain that members of this task force and members of the Canadian Parliament are concerned about the quality of education that is available to children, regardless of where they live in this country.

Understanding the concern that federal legislators would have, we move to the second aspect, and that is the implications of the study that this task force is undertaking, the implications on the future of elementary and secondary education in this country. I think it has been clear that in the last number of years significant improvements have been made in elementary and secondary education in Canada. One of the factors—and we are not suggesting that it is the only one—has been the equalization of the financial resources of the various provinces through the arrangements that existed, and currently exist, between the federal and provincial governments.

Over the last number of years significant improvements have taken place in the qualifications of teachers who are employed in the public school systems. Significant improvements have been made in the programs that have been developed in the public school systems. One evidence of this—and by no means the only one—has been the significant increase in the retention rates of the schools. Students are remaining within the school system for a longer period of time. The inequalities that existed prior to the implementation of federal-provincial fiscal arrangements have been significantly reduced, so that up until recent years there have been significant improvements in the amounts of money available for public school education in Canada. I use the term “public school education” in a broad sense to indicate the systems of educa-

*[Traduction]*

satisfaire les besoins éducatifs, et parfois sociaux, des enfants déterminera le succès global de la société canadienne.

Pendant les prochaines minutes, je montrerai aux membres du groupe de travail que si l'éducation relève, selon la Constitution, de la compétence provinciale, elle est aussi nettement une préoccupation du gouvernement fédéral. Je veux démontrer, non seulement que l'enseignement primaire et secondaire est une préoccupation du gouvernement fédéral, mais encore que la négociation des accords fiscaux fédéraux-provinciaux a des répercussions graves sur l'avenir de l'enseignement primaire et secondaire dans notre pays.

Examinons d'abord la nature de la pré-occupation fédérale en matière d'enseignement: Au cours des décennies, le Parlement du Canada a manifesté son engagement à rehausser et améliorer un certain nombre d'aspects importants de la société canadienne, notamment: la notion d'identité canadienne; l'égalité des possibilités de sécurité et de bien-être de tous les Canadiens; la prospérité économique de la nation canadienne; la répartition équitable de la richesse au Canada; la cohérence politique de la nation canadienne; et l'efficacité de l'influence du Canada dans les affaires mondiales. A cette fin, toutes les tâches que le Parlement du Canada a assumé pendant les dernières décennies exigent que le système d'enseignement du Canada offre aux étudiants, quel que soit l'endroit où ils demeurent au Canada, une instruction de qualité. Ainsi, même les législateurs provinciaux ont la compétence législative et constitutionnelle d'adopter des lois et des règlements, et en fait, de mettre en œuvre les programmes d'enseignement des écoles publiques au Canada, je suis sûr que les membres du présent groupe de travail et les députés du Parlement canadien s'intéressent à la qualité de l'enseignement dispensé aux enfants, quel que soit l'endroit où ils vivent.

Comprenant l'intérêt que les législateurs fédéraux doivent avoir, passons au deuxième point, c'est-à-dire, les répercussions de l'étude du présent groupe de travail sur l'avenir de l'enseignement primaire et secondaire au pays. Il me semble évident que, au cours des dernières années, l'enseignement primaire et secondaire au Canada a été grandement amélioré. Un des facteurs d'amélioration, et nous ne prétendons pas que ce soit le seul, a été la péréquation des ressources financières des provinces grâce aux accords qui ont été et qui sont encore en vigueur entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Au cours des dernières années, les compétences des enseignants du réseau d'enseignement public se sont sensiblement améliorées. Les programmes élaborés dans les systèmes d'enseignement public ont été grandement perfectionnés. L'augmentation importante du taux de retenue des écoles constitue une preuve, et non la seule, de cette amélioration. Les étudiants restent plus longtemps qu'auparavant dans le réseau scolaire. Les inégalités existant avant la mise en œuvre des accords fiscaux fédéraux-provinciaux ont été grandement réduites de sorte que, jusqu'à il y a quelques années, les montants consacrés à l'enseignement public au Canada ont été fortement augmentés. J'emploie l'expression «enseignement public» dans son sens large pour comprendre les réseaux d'enseignement financés à l'aide des deniers publics. Nous



## [Text]

tion that are publicly funded. We recognize that in some provinces there are two systems, both public and separate; I am including the separate system in those comments.

Our point is that the improvements that have been made in education have been due in large measure to the equalization programs that have been entered into by the federal and provincial governments. We recognize, however—and this was highlighted I think in comments made by the Minister of Finance when he appeared before this task force—that while there had been in the years prior a significant moving together, narrowing the gap between the have and the have-nots, so to speak, within our country, there has been within the last few years a spreading apart.

## • 0945

The Minister of National Health and Welfare, in a recent address, indicated that the top 5 per cent of Canadian wage earners earned on the average 12 times as much as those who were in the lower 5 per cent of incomes. So we do still have in Canada an unequal society. Therefore there is a federal responsibility to play its very important role of equalizing the opportunities that are available to citizens regardless of where they live in this country.

Our concern, as you go about your task over the next few weeks—and it is a very difficult task—is to recognize that the federal commitment to social justice, to the equalization of opportunity within Canada, must deal with the issue of equalizing educational opportunity in the public schools. In this sense the matter of education at the elementary and secondary level is a legitimate concern for this particular committee. We would emphasize from our experience in the last two to three years particularly, that when pressures are placed upon the budgets of provincial governments, those pressures in all likelihood will be felt within the public school systems of this country.

For example, one of the areas that this task force is being asked to look at is the area of post-secondary education and the funding for it. In the minds of the general public, and I suspect in the minds of many of the people who work at the political level, post-secondary education is put into an over-all area called education. If significant reductions are made in the amounts of money available to provinces for post-secondary education, in all likelihood those of us who work within the public school system will feel the results because the provincial governments will be placed in the position where they will have to reallocate resources. Our experience has shown us that when under that kind of pressure the provincial governments tend to make reductions in the field of elementary and secondary education.

In the past two weeks—and I suppose that is part of the reason why we do not have the backup documentation this morning that we would have had had we had more time—I have been visiting with teachers in the various provinces, attending the annual general meetings of provincial and territorial teacher organizations. Without exception, or almost without exception, those teachers were telling me about the difficulties that are currently being faced because of the

## [Translation]

reconnaissons que, dans certaines provinces, il y a deux réseaux, l'un public, l'autre privé; mes observations portent aussi sur le réseau privé.

Ce que nous voulons prouver c'est que l'amélioration de l'enseignement tient en grande partie aux programmes de péréquation auxquels ont participé les gouvernements fédéral et provinciaux. Nous reconnaissons toutefois, pour reprendre les observations faites par le ministre des Finances devant le présent groupe de travail, que s'il y a eu au cours des années antérieures un rapprochement entre les riches et les pauvres, pour ainsi dire, dans notre pays, il semble que l'écart s'est élargi ces dernières années.

Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, dans un discours récent, a précisé que les salariés canadiens se trouvant dans la tranche supérieure de 5 p. 100 gagnent en moyenne 12 fois plus que ceux qui se trouvent dans la tranche inférieure de 5 p. 100. La société canadienne demeure inégale. Il y a donc une responsabilité fédérale de jouer le rôle très important de répartir les possibilités offertes aux citoyens, quel que soit l'endroit où ils vivent aux pays.

A mesure que vous vous acquitterez de votre tâche très difficile au cours des prochaines semaines, nous souhaitons que vous reconnaissiez que l'engagement fédéral à la justice sociale, à la répartition des possibilités au sein du Canada, doit comprendre la répartition des chances d'éducation au sein des écoles publiques. C'est pourquoi la question de l'enseignement primaire et secondaire est une préoccupation légitime pour le présent comité. Nous voudrions souligner, compte tenu de notre expérience des deux ou trois dernières années en particulier, que lorsque les budgets des gouvernements provinciaux sont comprimés, il est fort probable que les réseaux d'enseignement public du Canada se dégradent.

Par exemple, un des secteurs que le présent groupe de travail est tenu d'examiner est celui de l'enseignement postsecondaire et de son financement. Dans l'esprit du grand public et, je le soupçonne, dans celui d'un grand nombre de politiciens, l'enseignement postsecondaire entre dans un secteur global appelé éducation. Si les sommes offertes aux provinces pour l'enseignement postsecondaire sont fortement réduites, il est très probable que ceux d'entre nous qui travaillent au sein du réseau scolaire public en subiront les conséquences parce que les gouvernements provinciaux devront réaffecter leurs ressources. L'expérience nous montre que, devant ce type de pressions, les gouvernements provinciaux ont tendance à apporter des réductions dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire.

Au cours des deux dernières semaines, et je suppose que ce délai explique en partie le fait que nous n'ayons pas ce matin la documentation à l'appui que nous aurions eue si nous avions disposé de plus de temps, j'ai visité les professeurs de diverses provinces et j'ai assisté aux assemblées générales annuelles des organisations d'enseignants provinciales et territoriales. Presque sans exception, ces professeurs m'ont parlé des difficultés actuelles découlant des programmes d'austérité mis en œuvre

*[Texte]*

austerity programs that have been put in place by provincial governments with respect to education programs, with respect to services within the elementary school and secondary school system.

So, within the last two to three years teachers have noticed that already there are difficulties being faced in the provision of adequate funds for public, elementary and secondary education.

The work that this task force has in advising the federal government with respect to the forthcoming negotiations of a new five-year agreement are therefore very important to us. We offer our services in trying to provide to this committee information that would substantiate the kinds of things that I have alluded to up to this point in this presentation. We would hope that in our written submission to you we would be able to further substantiate the link between the fiscal arrangements that are made between the federal and provincial governments and what happens in elementary and secondary education. I would ask this task force to give the utmost consideration to that element, which I recognize up to this point perhaps has been seen as being peripheral to the work of this committee because, in looking at the terms of reference for the committee, I recognize that the focus has been on a number of other items. What we are suggesting is that, while the focus is elsewhere, there are implications for us.

• 0950

Before I conclude, I would like to ask if either of the two other representatives with me would have anything to add to the comments that I have made up to this point.

**Mr. Norman Goble (Secretary General, Canadian Teachers' Federation):** If I may, Mr. Chairman, just recapitulate some of the main elements in the kind of equation that we have tried to suggest exists.

The Canadian Teachers' Federation has been one of the principal agencies studying the financing of education in all its aspects and the relationship between education and the economy over the last quarter of a century; for many years, almost the only organization in Canada that was systematically analyzing that question on a nationwide basis. We do want to underline that as a result of a quarter of a century of continuous observation and study, we are very deeply convinced of the validity of this kind of equation.

Since the mid-sixties, there has been an undeniable improvement in the quality of the provisions for public education across the country in the provisions for the vocational preparation of young people, their social preparation, and in so many other ways the laying of the foundation of a prosperous country. During that same period of time, the input of money from federal sources through tax transfers, through cash transfers and through shared-cost programs has increased enormously. We do not see that as a coincidence, we see it as cause and effect.

It is beyond all dispute that the amount of federal money that has gone into the financing of public, elementary and

*[Traduction]*

par les gouvernements provinciaux à l'égard de l'enseignement et des services au sein des réseaux scolaires primaires et secondaires.

Depuis deux ou trois ans, les professeurs ont remarqué qu'on éprouve déjà des difficultés à obtenir des fonds adéquats pour l'enseignement public primaire et secondaire.

C'est pourquoi nous jugeons très important le rôle du présent groupe de travail en ce qui concerne les conseils qu'il donne au gouvernement fédéral au sujet des prochaines négociations d'un nouvel accord quinquennal. Nous offrons nos services pour tenter de fournir au présent comité des renseignements qui expliqueront les points mentionnés jusqu'ici dans ma présentation. Dans la présentation écrite que nous vous présenterons, nous espérons pouvoir mieux expliquer le lien entre les accords fiscaux conclus par les gouvernements fédéral et provinciaux et ce qui se produit dans l'enseignement primaire et secondaire. Je demanderais au présent groupe de travail d'étudier le plus attentivement possible ce facteur, qui me semble avoir été jusqu'ici jugé marginal par le présent comité car, à l'examen du mandat de celui-là, je note que l'accent a été mis sur un certain nombre d'autres questions. Nous estimons que, tandis que l'attention est portée ailleurs, nous en subissons les conséquences.

Avant de conclure, j'aimerais demander si l'un des deux représentants qui m'accompagnent auraient quelque chose à ajouter aux observations que je viens de faire.

**M. Norman Goble (Secrétaire générale de la Fédération canadienne des enseignants):** Si vous le permettez, monsieur le président, je rappellerai certains des principaux éléments du type d'équations que nous avons tenté de signaler.

La Fédération canadienne des enseignants a été l'une des principales organisations à étudier le financement de tous les aspects de l'enseignement et du rapport entre celui-là et l'économie au cours du dernier quart de siècle; pendant de nombreuses années, la Fédération était à peu près le seul organisme du Canada à analyser méthodiquement cette question à l'échelle de la nation. Nous voulons vous faire remarquer qu'après un quart de siècle d'observation et d'étude suivies nous sommes très fermement convaincus de la validité de ce type d'équations.

Depuis le milieu des années 1960, il y a eu une amélioration indéniable public dans l'ensemble du Canada, des points de vue de la préparation professionnelle des jeunes, de leur préparation sociale et de nombreux autres moyens de poser la base d'un pays prospère. Pendant la même période, il y a eu une énorme augmentation des sommes consacrées par le gouvernement fédéral grâce au transfert d'impôts et de fonds et aux programmes à frais partagés. Nous y voyons non pas une coïncidence, mais une relation de cause à effet.

Il est contestable que les sommes fédérales consacrées au financement de l'enseignement public, même primaire et



*[Text]*

secondary education through the intermediary of the provincial governments that have the authority to spend the money, to determine how education is going to be organized, has been a most important element in the improvement of the quality of education available to young people and especially the equalization of the opportunities available across the country.

Some of the programs, admittedly, turned out to be wasteful to some extent; some of the shared-cost programs turned out in hindsight to have had some undesirable aspects. And you, Mr. Chairman, particularly have personal knowledge of the operation of shared-cost programs in your own province which, on the one hand, produced a breakthrough towards the availability of quality education that was very badly needed but, on the other hand, did leave some local administrations with buildings and facilities that they have not been able to maintain or adequately use. Be that as it may, in spite of the failings, in spite of the disadvantages of some of the shared-cost programs which we now see in retrospect to have been not very well designed, the federal input across the country has been a major factor in improving and equalizing the quality of education.

We have to be very much concerned now about the evidence that inequality is returning, that the narrowing of the gap between the haves and the have-nots that continued steadily from about 1964 when the foundations were laid for the present fiscal provincial relationships seems to have stopped and there is every sign now that the gaps are beginning to widen again. Inequity is beginning to be a problem again in Canadian society and in educational opportunity.

As I said, this is one point I wanted to make, that there is an equation there that is not a coincidence, it is a cause and effect. We are very concerned that whatever changes may be made in equalization arrangements that somehow that inequity and inequality not be allowed to grow.

• 0955

**Mr. Wilfred Brown (Director, Economic Services, Canadian Teachers' Federation):** If I may, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Dr. Brown.

**Mr. Brown:** Mr. Chairman, I would like to point out to the task force that as a result of the tremendous differences across the country in the relative financial ability to finance public services, social services, including education, the amount of effort required to provide the national average level of support for education varies tremendously.

At its narrowest in the early seventies, it meant that the province with the lowest fiscal capacity per capita, whether you measure it with personal income or provincial local revenue per capita, was about two: it took about twice as much of total personal income to provide the national average per pupil expenditure for education as it did in the wealthiest province. Since that time, as a result of the widening gap among the provinces, no matter how you measure their relative ability, that gap has begun to widen again.

*[Translation]*

secondaire, par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux, qui ont la compétence nécessaire pour les dépenser et établir la façon dont l'enseignement sera organisé, constituent un très important facteur d'amélioration de la qualité de l'enseignement dispensé aux jeunes et, en particulier, de la répartition des possibilités dans tout le pays.

Certains programmes, il faut l'admettre, ont entraîné un certain gaspillage et certains programmes à frais partagés se sont révélés, avec le recul, avoir des aspects non souhaitables. Vous, monsieur le président, connaissez particulièrement l'évolution dans votre province de programmes à frais partagés qui ont entraîné une percée d'accessibilité d'un enseignement de qualité grandement nécessaire, mais qui ont laissé à certaines administrations locales des immeubles et des installations qu'ils ne peuvent entretenir ou employer adéquatement. Quoi qu'il en soit, malgré les échecs et les désavantages des programmes à frais partagés qui, nous le voyons en rétrospective, n'ont pas été très bien conçus, l'apport fédéral dans l'ensemble du Canada a été un facteur important dans l'amélioration de la répartition de la qualité en matière d'enseignement.

Nous devons maintenant nous préoccuper beaucoup des indications que l'inégalité revient, que la réduction de l'écart entre les riches et les pauvres, lequel s'amenuisait constamment depuis environ 1964, soit depuis l'établissement des fondements des relations fiscales actuelles avec les provinces semble avoir arrêté, et que l'écart commence à élargir de nouveau. L'inégalité devient de nouveau un problème dans la société canadienne et dans les possibilités en matière d'éducation.

Comme je l'ai dit, ce que je voulais prouver, c'est qu'il y a une équation qui n'est pas une coïncidence, mais une relation de cause à effet. Nous sommes très préoccupés par tout changement pouvant être apporté aux accords de péréquation afin d'empêcher la croissance de cette inéquité et inégalité.

**M. Wilfred Brown (directeur des Services économique, de la Fédération canadienne des enseignants):** Si vous me le permettez, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Brown.

**M. Brown:** Monsieur le président, j'aimerais faire remarquer au groupe de travail que, à cause des énormes disparités régionales de capacité de financer des services publics et sociaux, notamment l'éducation, l'effort nécessaire pour fournir un enseignement égal à la moyenne nationale varie grandement.

Au début des années 1970, la province ayant la capacité fiscale la plus faible par personne, que l'on mesure les revenus personnels ou les recettes provinciales par personne, avait un rapport d'environ deux pour un avec la moyenne: le pourcentage du revenu personnel total pour atteindre la moyenne nationale de dépenses en enseignement par élève était environ deux fois plus élevé que celui de la province la plus riche. Depuis ce temps, par suite d'un agrandissement d'écart entre les provinces, quelle que soit la façon de calculer leur capacité relative, le rapport a recommencé à augmenter.

[Texte]

**The Chairman:** Does that include equalization in the recipient province?

**Mr. Brown:** Yes, it does.

**The Chairman:** Is it still widening, despite that?

**Mr. Brown:** Yes, it is.

**The Chairman:** When you calculate fiscal capacity do you include equalization?

**Mr. Brown:** We have included equalization, yes.

**Mr. Blenkarn:** Our figures are that apart from the two western provinces, British Columbia and Alberta, after equalization the provinces are generally equal in terms of capacity.

**Mr. Brown:** The equalization payments only bring them up to the national average of per capita revenue from the sources. We have used the consolidated government financing annual reports as our source of information. That only brings us up to 1978, but using that measure, the effort required to achieve the national average of per pupil spending in Canada, which in Alberta would take 11.6 per cent of their consolidated provincial local revenue, and in New Brunswick would take 25 per cent.

**Mr. Blenkarn:** We appreciate the massive difference between Alberta and any other province, but supposing we talk about between Ontario and New Brunswick.

**The Chairman:** And you say that when you calculated for New Brunswick you included the equalization New Brunswick received.

**Mr. Brown:** Yes, we did.

**Mr. Blenkarn:** What about between Ontario and New Brunswick?

**The Chairman:** And while you are at it, do you have the national average?

**Mr. Brown:** Yes, we have the national average. What I brought with me were the highest province and the lowest province, but we calculated all provinces. It is true that in terms of provincial local revenue per capita, Alberta is the highest. But even if you look at personal income per capita and determine the share of personal income required, and this is taking it back a step to the ultimate tax base, I suppose, you find that it still takes 2.2 times as large a proportion of personal income in Newfoundland to provide the national average level of spending per pupil as it would in British Columbia.

**Mr. Blenkarn:** But currently, equalization transfers to both New Brunswick and Newfoundland are approximately 50 per cent of their provincial budget.

**Mr. Brown:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** In other words, the equalization program at the present time has equalized that to some extent?

[Traduction]

**Le président:** Ce calcul inclut-il les paiements de péréquation aux provinces récipiendaires?

**M. Brown:** Oui.

**Le président:** Le rapport s'accroît-il toujours, malgré cela?

**M. Brown:** Oui.

**Le président:** Lorsque vous calculez la capacité fiscale, incluez-vous la péréquation?

**M. Brown:** Nous avons inclus la péréquation, oui.

**M. Blenkarn:** Selon nos statistiques, mises à part les deux provinces les plus à l'ouest, soit la Colombie-Britannique et l'Alberta, la capacité des provinces est généralement égale après la péréquation.

**M. Brown:** Les paiements de péréquation ne font que les hausser à la moyenne nationale de revenu par habitant tirée des mêmes sources. Nous avons employé comme source d'information les rapports annuels sur le financement consolidé du gouvernement. Les chiffres les plus récents datent de 1978 mais en employant cette mesure, on s'aperçoit que l'effort nécessaire pour atteindre la moyenne nationale de dépenses par élève au Canada, de 11,6 p. 100 du revenu provincial consolidé en Alberta, passe à 25 p. 100 au Nouveau-Brunswick.

**M. Blenkarn:** Nous nous rendons compte de la différence très importante entre l'Alberta et toute autre province, mais qu'arrive-t-il si nous comparons l'Ontario et le Nouveau-Brunswick.

**Le président:** Et vous dites que lorsque vous avez fait le calcul pour le Nouveau-Brunswick vous avez inclus les paiements de péréquation que cette province a reçus.

**M. Brown:** Oui.

**M. Blenkarn:** Qu'arrive-t-il en comparant l'Ontario et le Nouveau-Brunswick?

**Le président:** Et tandis que vous y êtes, avez-vous la moyenne nationale?

**M. Brown:** Oui, nous avons la moyenne nationale. J'ai apporté les calculs pour la province la plus haute et la province la plus basse, mais nous avons fait les calculs pour toutes les provinces. Il est vrai que pour ce qui est du revenu provincial par habitant, l'Alberta vient au premier rang. Mais, même si l'on considère le revenu personnel par habitant et l'on établit la proportion du revenu personnel nécessaire, et pour cela il faut examiner la base fiscale ultime, je suppose, on constate qu'à Terre-Neuve la proportion du revenu personnel nécessaire pour atteindre la moyenne nationale de dépenses par élève est de 2,2 fois plus importante qu'en Colombie-Britannique.

**M. Blenkarn:** Mais, les paiements de péréquation que reçoit le Nouveau Brunswick et Terre-Neuve constituent actuellement environ 50 p. 100 de leur budget provincial.

**M. Brown:** Oui.

**M. Blenkarn:** Autrement dit, le programme de péréquation a à l'heure actuelle réparti cette charge jusqu'à un certain point?



[Text]

• 1000

**Mr. Brown:** To some extent, but only up to the national average level of certain sources of revenue. It still leaves a very considerable difference among those provinces in their total provincial local revenue per capita. For example, in New Brunswick in 1978 it was only \$2,010 per capita, whereas in Alberta it was \$2,525. They are the extremes.

**Mr. Blenkarn:** But will you take Alberta out of it? In other words, if you take the weight out of the deal what do you wind up with?

**Mr. Brown:** All right. I am sorry. I said Alberta was \$2,525. I was quoting the national average. New Brunswick was \$2,010, Alberta was \$3,965 and the national average was \$2,525. So even including equalization, New Brunswick is \$500 below the national average in per capita . . .

**Mr. Blenkarn:** How much is New Brunswick below Ontario?

**Mr. Brown:** As I indicated to you, Mr. Chairman, I only brought the extremes here. But we will include all provinces in our written submission.

**The Chairman:** These last figures are the amount of personal income needed . . .

**Mr. Brown:** No, the last figures I quoted are consolidated provincial-local government revenue per capita.

**The Chairman:** After equalization.

**Mr. Brown:** That is after equalization and not double-counting . . .

**The Chairman:** I guess part of your point also would be that in provinces which have substantial rural populations the cost per pupil is quite a bit higher. So I guess they get hit twice because I would think that in Ontario and Quebec for example, for the City of Toronto and the City of Montreal, the cost per pupil would be rather lower than in the wilds of Newfoundland and New Brunswick.

**Mr. Brown:** Mr. Chairman, our experience across the country is that in the breakdown, when you analyse the operating costs of the schools on a province-wide basis, these factors level out. It is true that you have a large, concentrated urban population in, say, Quebec and Toronto, but you have the same kind of concentration in St. John's, Newfoundland. There is really very little difference, and there is an education price index which has been developed by the education division at Statistics Canada. It is not a spatial index; so it does not give you a precise indication of the relative differences in the costs in the base period. But a lot of the preparatory work for that index—as you can imagine, to decide the weights and so on—indicated that there are narrowing differences among the provinces in the proportions of their total operating costs going for these different purposes, including transportation, teachers' salaries, administration and so on. So we do believe that the amounts spent per pupil by province are a fair proxy for the

[Translation]

**M. Brown:** Jusqu'à un certain point, mais seulement jusqu'à la moyenne nationale de certaines sources de revenu. Il reste une différence très importante entre le revenu local par habitant de ces provinces. Par exemple, en 1978, au Nouveau-Brunswick, ce revenu n'était que de \$2,010 par habitant alors qu'il était de \$2,525 en Alberta. Ce sont les deux cas extrêmes.

**M. Blenkarn:** Mais si l'on enlevait l'Alberta du calcul? Autrement dit, si vous faites abstraction de cet extrême, qu'arrive-t-il?

**M. Brown:** Très bien. Je m'excuse. J'ai donné le chiffre de \$2,525 pour l'Alberta, c'était plutôt la moyenne nationale. Le Nouveau-Brunswick se situe à \$2,010, l'Alberta à \$3,965, et la moyenne nationale à \$2,525. Ainsi, même avec les paiements de péréquation, le Nouveau-Brunswick se situe à \$500 sous la moyenne nationale de revenu par personne . . .

**M. Blenkarn:** Le Nouveau-Brunswick est-il bien au-dessous de l'Ontario?

**M. Brown:** Comme je vous l'ai indiqué, monsieur le président, je n'ai apporté que des statistiques sur les cas extrêmes. Mais, nous incluerons toutes les provinces dans notre présentation écrite.

**Le président:** Ces derniers chiffres sont le revenu personnel nécessaire . . .

**M. Brown:** Non, les derniers chiffres que j'ai cités constituent le revenu consolidé par habitant des gouvernements provinciaux et locaux.

**Le président:** Après la péréquation.

**M. Brown:** C'est-à-dire, après la péréquation et sans compter deux fois . . .

**Le président:** Je suppose qu'une partie de votre argument repose aussi sur le fait que, dans les provinces qui ont une importante population rurale, le coût par élève est beaucoup plus important. Il me semble donc qu'ils paient en double parce que je pense qu'en Ontario et au Québec, par exemple, le coût par élève serait de beaucoup inférieur, pour les villes de Toronto et de Montréal, que pour les régions isolées de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick.

**M. Brown:** Monsieur le président, selon notre expérience à l'échelle du Canada, ces facteurs s'annulent, par répartition, à l'analyse des frais d'exploitation des écoles d'une province entière. Il est vrai que l'on trouve une importante population urbaine concentrée à Québec et à Toronto, par exemple, mais on trouve le même type de concentration à Saint-Jean (Terre-Neuve). Il y a vraiment très peu de différence, et la Division de l'éducation à Statistique Canada a élaboré un indice des prix de l'enseignement. Puisque ce n'est pas un indice spatial, il ne donne donc pas d'indication précise des différences relatives des coûts pour la période de base. Mais une importante partie des travaux de préparation de cet indice, comme vous pouvez l'imaginer, pour établir les pondérations, etc. ont indiqué que les différences s'amenuisent entre les provinces quant aux proportions de leur frais d'exploitation totaux consacrés à différentes fins comprenant les transports, les traitements des enseignants, l'administration, etc. Ainsi, nous croyons que les

[Texte]

levels of real resources going into education in those various provinces.

**The Chairman:** Is that the end of the presentation? Are you ready for questions? Don, do you have any?

**Mr. Blenkarn:** Yes. One of the concerns I am sure you have found in the public school system—we will talk of the elementary and secondary school situation—is that we have a changing population, with fewer youngsters coming into the schools, and we have had a situation where, as during the '60s, we continued to expand the system. Now we are faced with nasty features of contraction where it is necessary in some school boards to lay teachers off, close schools and create all sorts of community disruption as a result. Could you comment on that problem? What do you, as a federation, see as an answer to it?

**Mr. Chisholm:** Certainly the phenomenon of declining enrolments has been one that the Canadian Teachers' Federation and its member organizations in the provinces have had to deal with in the last few years. You are quite correct in identifying the implications as being ones which affect the total community and not just the people directly involved in the education sector, because the closure of schools, where that has had to occur, does have implications for the life and the vitality of communities.

• 1005

The concern we have is that very often the fact of declining enrolments—and we are not disputing that as being a fact; the number of children in our schools has been declining over the last number of years and will continue to decline at least for the next few years—very often in the minds of the public, in the mind of government and sometimes in the minds of our own members on occasion, there is built up an equation that if there are fewer students, therefore the cost must be less. It is a much more complex situation than that. If, in a district, the number of students drops for 1981-82, very often they tend not to be in one specific area. It would be convenient if they did but they do not. They are spread out over a system, so in actual practice one finds that in a district that has, let us say, approximately 1,000 classrooms, which would be a rather small district, you could lose 1,000 children and all that does is reduce each of the classes in the district by one. So the first problem that we have had to deal with is the problem of perception. It is much more costly, in a sense, to shrink the system because it does not occur evenly, even though that would be convenient. The apparent savings, in most instances, are not really there.

The other factor that enters into it is that, as a system contracts, and several of our systems in the country have had to do that, one finds that the cost of offering specific programs increases quite dramatically. Instead of a particular program's having the capacity of drawing into it, let us say, 300 students, suddenly that program now is only going to meet the needs of maybe 200 students but, because it is an important program to meeting the needs of those students, we must continue to go

[Traduction]

sommes dépensées par élève, par province, constituent un indice juste des niveaux de ressources réelles consacrées à l'éducation dans les diverses provinces.

**Le président:** Est-ce la fin de la présentation? Etes-vous prêts à répondre aux questions? Don, en avez-vous à poser?

**M. Blenkarn:** Oui. Un des problèmes que vous avez sans doute décelés dans le réseau d'écoles publiques, nous reparlerons de la situation des écoles primaires et secondaires, est que nous avons une population en pleine évolution; le nombre de jeunes qui entrent à l'école diminue et, comme dans les années 1960, le réseau continue à s'accroître. Nous faisons maintenant face aux problèmes désagréables de la contraction; les commissions scolaires doivent mettre des enseignants à pied et fermer des écoles, ce qui crée des perturbations de toutes sortes dans les communautés. Qu'avez-vous à dire sur ce problème? Quelle solution voyez-vous, en tant que fédération?

**M. Chisholm:** Au cours des dernières années, la Fédération canadienne des enseignants et ses organismes membres dans les provinces ont certes dû s'occuper, entre autres, du phénomène de la diminution des inscriptions. Vous avez tout à fait raison de dire que les conséquences se font sentir dans toute la collectivité et ne touchent pas uniquement les gens directement engagés dans le secteur de l'éducation, la fermeture d'écoles, lorsqu'elle doit se produire, se répercute sur la vie et la vitalité des communautés.

Ce qui nous préoccupe, c'est que très souvent le fait que les effectifs diminuent—c'est un fait que nous ne pouvons nier, le nombre d'enfants dans nos écoles diminue depuis un certain nombre d'années et continuera de diminuer pendant quelques années encore—se ramène, dans l'esprit des gens, dans l'esprit des fonctionnaires et, parfois, dans l'esprit de nos propres membres, à une simple équation: s'il y a moins d'élèves, les frais sont moins élevés. La situation est beaucoup plus complexe que cela. Si, dans un district donné, le nombre d'élèves inscrits pour l'année 1981-1982 diminue, on peut dire d'une manière générale que cela ne se fera pas dans un secteur précis. Cela serait trop commode. La diminution se répartit dans l'ensemble du système, de sorte que, dans la pratique, on se rend compte qu'un district qui aurait, disons, environ 1,000 classes, ce qui ne représenterait pas un très gros district, pourrait perdre 1,000 élèves, mais qu'il n'y aurait qu'un élève de moins dans chacune des classes. Ainsi, le premier problème auquel nous avons dû faire face, consiste à bien saisir la situation. Il est beaucoup plus coûteux, dans un sens, de réduire le volume du système, parce que cela ne se produit pas uniformément, ce qui serait bien pratique. Dans la plupart des cas, les économies sont plus apparentes que réelles.

L'autre facteur à considérer est que, lorsqu'un système diminue de volume, ce qui s'est produit un peu partout au pays, on s'aperçoit que le coût que comporte l'offre de programmes spécifiques s'accroît de façon spectaculaire. Par exemple, un programme qui devait au départ s'appliquer à, disons, 300 élèves, ne s'applique tout à coup qu'à 200 élèves, mais, parce qu'il s'agit d'un programme important qui doit répondre aux besoins de ces derniers, nous devons le conserver.



[Text]

ahead with it. So, the per capita cost of that program increases. What we have been finding, and I am sure that in our later submission to you we could document some of that because we have put together some information on this, the actual cost increases rather than decreases in a situation of declining enrolment.

**Mr. Blenkarn:** Right now, is that same phenomenon not affecting the universities and post-secondary schools, particularly the universities?

**Mr. Chisholm:** The phenomenon, as a result of the declining birth rate, I believe, will affect the universities shortly. I do not think the peak of that—not the peak, it would be a valley in the demographic chart—has quite hit the university to the extent that it has hit the school system, but it will very shortly.

**Mr. Blenkarn:** But in fact it will hit the university people every bit as hard, if not harder.

**Mr. Chisholm:** I suspect harder.

**Mr. Blenkarn:** Do you suspect harder because a great number of young people are now going to community colleges to become involved in trade-oriented education that is not necessarily offered or offered well at universities?

**Mr. Chisholm:** I think we have noticed in the last few years that students leaving our high schools are having a wider variety of options placed before them. Previously, the option was basically a university education or . . .

**Mr. Blenkarn:** Go to work.

**Mr. Chisholm:** . . . going to work. What has happened is that, in the last 15 years, a wide variety of options have been made available, so that in some areas, although this is not general across the country, even before the phenomenon of declining birth rate affected the universities, I believe there was an indication that students were opting for other programs as well. As a school teacher I am sympathetic to the problems that the post-secondary institutions are going to face over the next few years. That does not take away from the problems that are being faced by the elementary and secondary education part of the program that Canadian children have access to.

• 1010

**Mr. Blenkarn:** It is the same problem though, is it not?

**Mr. Chisholm:** Part and parcel of the same problem.

**Mr. Blenkarn:** If you have less people, then you have less support for a system in the community.

**Mr. Chisholm:** Yes; true.

**Mr. Blenkarn:** You know, if everybody on the street has two kids going to school, they do not mind paying your school taxes.

**Mr. Chisholm:** Agreed.

**Mr. Blenkarn:** But if only one person on the street has a couple of kids going to school, and the children of the others

[Translation]

Par conséquent, le coût par tête de ce programme augmente. Le fait que nous avons constaté, et, dans le prochain mémoire que nous vous présenterons je suis sûr que nous pourrions l'étayer sur des documents parce que nous avons rassemblé de l'information à ce sujet, c'est que le coût réel augmente plutôt que de diminuer lorsque les effectifs diminuent.

**M. Blenkarn:** En ce moment, est-ce que les universités et les institutions d'enseignement postsecondaire, mais surtout les universités, sont touchées de la même façon?

**M. Chisholm:** D'après moi, les universités seront bientôt touchées par le même phénomène, par suite de la dénatalité. Je ne crois pas que le sommet de la vague—en fait, il s'agirait plutôt d'un creux sur la courbe démographique—ait atteint l'université dans la même mesure qu'il a pu toucher le système scolaire, mais il se fera sentir très bientôt.

**M. Blenkarn:** Mais en fait, il va toucher le monde universitaire tout aussi durement, sinon plus.

**M. Chisholm:** Plus durement, je dirais.

**M. Blenkarn:** Pensez-vous que cela soit dû au fait que les gens qui se dirigent maintenant vers les collèges communautaires s'orientent de plus en plus vers la formation professionnelle qui n'est pas forcément pas offerte dans les universités, ou pas comme elle devrait l'être.

**M. Chisholm:** Nous avons remarqué, au cours des dernières années, que les élèves qui quittent nos écoles d'enseignement supérieur se trouvent devant une plus grande variété d'options. Auparavant, ils avaient fondamentalement le choix entre s'inscrire à l'université ou . . .

**M. Blenkarn:** Aller travailler.

**M. Chisholm:** . . . aller travailler. Au cours des quinze dernières années, un très grand nombre d'options leur ont été présentées, de sorte que, dans certaines régions, même si cela ne s'applique pas à tout le pays, avant même que les universités soient touchées par la dénatalité, il y avait des raisons de croire, d'après moi, que les élèves commençaient à opter pour d'autres programmes. En tant qu'enseignant, je comprends les problèmes auxquels les établissements d'enseignement postsecondaire auront à faire face au cours des prochaines années. Ce qui n'enlève rien aux problèmes auxquels font face les secteurs de l'enseignement primaire et secondaire auxquels accèdent nos enfants.

**M. Blenkarn:** Il s'agit cependant du même problème, n'est-ce pas?

**M. Chisholm:** Il s'agit exactement du même problème.

**M. Blenkarn:** Lorsque la clientèle diminue, le soutien d'un système quelconque diminue aussi dans la collectivité.

**M. Chisholm:** Oui; c'est exact.

**M. Blenkarn:** Vous savez, lorsque chaque ménage envoie deux enfants à l'école, personne n'est réticent à payer la taxe scolaire.

**M. Chisholm:** D'accord.

**M. Blenkarn:** Par ailleurs, si une seule personne a un ou deux enfants qui vont à l'école, parce qu'il n'y a pas d'autres

[Texte]

are all past the school age, or there are no children at home, then those people have a great resentment to paying taxes for a service they perceive themselves as not receiving. Now, what would your answer to that be?

**Mr. Chisholm:** I think you are very perceptive in identifying a major problem that elementary and secondary schools face right now. The number of people who have a direct contact with the elementary and secondary schools is decreasing without question. Consequently, those people who do not have children in the system, even though they may recognize the value of education I am not denying that, do not have that intimate, direct, day-to-day contact with the school system. So you are quite right. That is a problem of public relations I suppose in terms of the public school system, to ensure that those members of the taxpaying community who do not have that direct contact with the school system are made aware of the benefits that accrue to the community. I do not think anyone in this room will deny the benefits that accrue to the total community but, sometimes, those who have less direct involvement in the over-all operations of the community or in the operations of a school system perhaps do not quite so readily see the contribution to the community,

**Mr. Blenkarn:** Is it not our problem that the taxpayers you talk about who pay local school taxes in municipalities are exactly the same taxpayers that the federal government collects income tax and corporate tax and so on from . . .

**Mr. Chisholm:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** . . . and who are directing the same type of perception to us in terms of re-aligning federal priorities concerning spending? Have you anything that we can really sell to these taxpayers as to why they should continue to fund universities where you agree with me that there is likely to be a serious decline in enrolment; why they should continue to direct funds into education where there is likely to be, and is, a continuing decline in enrolment with a birth rate that certainly is not equal to replacing the population?

**Mr. Chisholm:** I think it is a two-part answer. I think we as representatives of a profession have a responsibility to convey to the general public, whoever they are, and the total public, particularly those who do not have a direct involvement with the educational system, information about the elementary and secondary school education programs.

Canada, at the present time, is trying to come to grips with two things which are particularly important to us as educators. One is the high rate of youth unemployment which we all recognize and which is hitting certain areas harder than others and which is a problem even in some of our more prosperous provinces; yet, at the same time, we see efforts being made by the federal and provincial governments to assist Canada in

[Traduction]

enfants d'âge scolaire, ou parce qu'il n'y a pas d'autres enfants dans les foyers, ce n'est pas de gaieté de cœur que les autres habitants de la rue accepteront de payer pour un service qu'ils ont l'impression de ne pas recevoir. Que répondriez-vous à cela?

**M. Chisholm:** A mon avis, vous avez fait preuve de beaucoup de perspicacité en soulevant ce problème important auquel les écoles primaires et secondaires font face actuellement. Le nombre de personnes qui sont directement en contact avec le système d'enseignement élémentaire et secondaire décroît incontestablement. Par conséquent, les gens qui n'ont pas d'enfants à l'école, même s'ils reconnaissent la valeur de l'éducation, ce dont je conviens, n'ont pas de contact quotidien, direct et personnel, avec le système scolaire. Vous avez donc tout à fait raison. Il y a là un problème de relations publiques, selon moi, qui se pose dans le système d'enseignement public et il faut, à cet égard, s'assurer que les contribuables qui n'ont pas de contacts directs avec le système scolaire soient informés des avantages qui en résultent pour la communauté. Je ne crois pas que personne ici ne nie les avantages qu'en retire tout la collectif, mais il n'est peut-être pas toujours aussi facile pour ceux qui ne participent pas directement à la vie de la collectivité ou d'un système scolaire de s'apercevoir de la part que cela représente pour la collectivité.

**M. Blenkarn:** Notre problème ne réside-t-il pas dans le fait que les contribuables dont vous parlez, et qui payent des taxes scolaires dans les municipalités, sont exactement les mêmes contribuables dont le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les corporations, pour ne nommer que ceux-là . . .

**M. Chisholm:** Oui.

**M. Blenkarn:** . . . et qui attirent notre attention sur la réévaluation des priorités du gouvernement fédéral en matière de dépenses? Pouvez-vous me dire comment nous pouvons réellement faire accepter à ces contribuables l'idée de continuer à subventionner des universités lorsque, et vous êtes d'accord avec moi là-dessus, elles connaîtront une diminution importante de leurs effectifs; comment leur faire accepter l'idée de continuer à verser des fonds publics pour l'éducation, alors qu'il y aura probablement une diminution constante (et c'est ce qui se passe) dans les inscriptions, avec un taux de natalité qui ne permet sûrement pas le renouvellement de la population?

**M. Chisholm:** Je crois que cela exige une réponse à deux volets. Je pense que, comme spécialistes, nous avons le devoir de donner au grand public, quelle que soit la définition que nous en ayons, et à tous les citoyens, en particulier ceux qui ne sont pas engagés directement dans le système d'éducation, de l'information sur les programmes d'éducation aux niveaux primaire et secondaire.

En ce moment, le Canada s'efforce de résoudre deux problèmes qui sont particulièrement importants pour nous, éducateurs. L'un est le taux élevé de chômage chez les jeunes, problème que nous connaissons tous, et qui frappe certains secteurs plus durement que d'autres et qui, aussi, constitue un problème même dans certaines des provinces les plus prospères; nous assistons en même temps aux efforts qui sont faits



[Text]

adapting to the new technology of the nineteen eighties and the nineteen nineties.

Surely the solution to these two problems rests very heavily on the education system of this country—both the elementary, secondary and the post-secondary. The necessity for all of our citizens to be concerned about education in all of its phases is particularly important, because youth unemployment just does not touch the homes of the families where the unemployed youth come from. It becomes a community problem. It affects the whole community. If Canada is not able to train and educate young people and adults to move into the new technology of the nineteen eighties and nineteen nineties, the whole of the country is going to suffer. So, education at the elementary, secondary and at the post-secondary level is of vital importance to the whole community.

• 1015

Granted it means that those of us who recognize that have a particular task to perform to make the general public aware of it; that is one of the reasons why we were quite interested in appearing before this task force, it becomes another forum in which to try to convey that message. And that is one of the reasons why we saw it as being so important that we would come here despite the fact that, as you can see, some of our information is not honed to the point where it would be most useful to the committee, but we assure you that we will try to do that.

**Mr. Blenkarn:** My colleague has to leave early, so I am going to let him carry on for a moment.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, just a few short questions, perhaps only one. First of all, I would like to thank the committee for reminding us that, although our mandate is to look at this in a context that includes only post secondary education, really we ought to be considering education as a whole.

You said that you intended to elaborate in your written submission, but I wonder if you could elaborate just a bit more at this point on the pass-down effect you were talking about, which is that if there are cuts in post secondary education this will result in cuts in elementary and secondary education, either as a result of the sort of overall financial effect of cuts in post secondary education on provincial expenditures, or as a result of the perception that is created through such cuts that education is now fair game for restraint. Yet you seem to indicate that education has really been fair game for restraint for a while now, in spite of the fact that there have been no federal cuts.

Yesterday, and at other times, we heard representations to the effect that provincial governments are spending a very small percentage of their own money in the whole amount of money that is being spent on post secondary education. It occurred to me that you would think they would have had

[Translation]

par les gouvernements fédéral et provinciaux, pour permettre au Canada de s'adapter aux nouvelles technologies des années 1980 et 1990.

Il est sûr que la solution de ces deux problèmes repose pour une très grande part sur le système d'éducation de notre pays—qu'il s'agisse de l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire. Il est particulièrement important que tous les citoyens de notre pays se préoccupent de l'éducation sous tous ses aspects, parce que le chômage des jeunes ne touche pas uniquement les familles de ces jeunes. C'est l'affaire de toute la collectivité. Toute la collectivité est touchée. Si le Canada n'est pas capable de former et d'éduquer les jeunes et les adultes pour qu'ils soient en mesure de se servir des nouvelles technologies des années 1980 et 1990, tout le pays en souffrira. C'est pourquoi l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire a une importance capitale pour toute la collectivité.

Cela dit, il s'ensuit que ceux d'entre nous qui reconnaissent ces faits doivent faire en sorte que le grand public en soit conscient; c'est là l'une des raisons pour lesquelles nous désirions beaucoup être entendus par votre groupe de travail, qui nous offre une autre tribune où nous nous efforçons de faire passer ce message. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles nous avons jugé si important de venir ici, malgré que, comme vous pouvez le voir, les renseignements que nous vous apportons ne soient pas suffisamment complets, du moins en partie, pour donner pleine satisfaction au Comité, mais je vous assure que c'est ce que nous nous efforçons de faire.

**M. Blenkarn:** Mon collègue doit partir tôt, je lui laisse donc la parole un moment.

**M. Blaikie:** Monsieur le président, je ne poserai que quelques courtes questions, peut-être seulement une. Je voudrais d'abord remercier le Comité de nous avoir rappelé que, même si nous avons pour mandat d'étudier la question qui nous occupe uniquement dans le contexte de l'enseignement postsecondaire, nous devrions vraiment considérer l'éducation dans son ensemble.

Vous avez dit que vous aviez l'intention de donner plus de détails dans votre mémoire, mais peut-être pourriez-vous nous renseigner davantage dès maintenant sur les effets indirects dont vous parliez, c'est-à-dire que s'il y a des coupures dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, celles-ci se répercuteront sur l'enseignement primaire et secondaire, soit à cause d'une sorte d'effet général qu'a, au point de vue financier, une coupure des dépenses provinciales affectées à l'éducation postsecondaire, soit à cause de l'impression que laissent de telles coupures, c'est-à-dire: c'est à qui pourra limiter le plus les dépenses en matière d'éducation. Pourtant, vous semblez dire que, depuis un certain temps déjà, l'on réduit à qui mieux les dépenses dans le domaine de l'éducation, même si le gouvernement fédéral n'a encore imposé aucune diminution.

Certaines personnes ont dit, hier par exemple, qu'une très petite partie de la somme totale versée par les gouvernements provinciaux pour l'enseignement postsecondaire provenait de leurs propres fonds. Vous deviez penser, me suis-je dit, qu'ils auraient eu plus d'argent à dépenser pour l'enseignement

[Texte]

more money to spend on elementary and secondary education, given that the federal government was picking up such a high percentage of the tab for post secondary education. Yet you are saying that that is not the case, particularly in the last few years, and that cutbacks have been coming in any case.

Could you just elaborate a bit more on how you see hypothetical cuts in post secondary education affecting the elementary and secondary levels?

**Mr. Chisholm:** I will try to be brief, Mr. Chairman, and perhaps Dr. Brown could add to what I would say.

During the nineteen sixties particularly, and following into the early nineteen seventies, it was our experience that provinces were putting larger and larger shares of their overall revenue in elementary and secondary education. That was in response to the increasing numbers of students in the schools, and the increasing concern of provincial governments with the fact that students were dropping out at high rates, and therefore there was a need to make the programs more attractive to students, to develop programs that would meet the needs of the students. During that period there was a high rate of success. That was coupled with the fact that a large segment of our tax-paying public did have a direct contact with the schools, so politically it was feasible for provincial politicians to place a high priority on elementary and secondary education, and they did. I think the evidence of the success is pretty much all around us.

In the last three years, particularly, there has been a growing tendency to reduce the percentage of the provincial budget devoted to elementary and secondary education. You are quite correct in identifying the fact that during that same period there has not been a massive reduction in federal funds via the federal-provincial fiscal arrangements. What we are suggesting is that a change in the federal-provincial arrangements would be another aggravating factor over and above what is already there. There is no question in our minds that when the costs of various social services in a province either increase or the amount of money becomes less for those programs, education tends to be one of the programs that is, I guess, politically expedient to make some reductions in. This is based on the earlier myth I referred to, that because the system has fewer students in it therefore it should cost less. It takes a while for the general public to recognize that changes that take place in a school program are going to have detrimental effects on the children, which is one of the difficulties we have in education. If there are changes made in the programs of my school in 1981-82, it takes a number of years for the public to become aware that those changes have taken place; and more important, it takes a number of years for them to recognize the implications that has for the education of their children.

[Traduction]

élémentaire et secondaire, étant donné que le gouvernement fédéral paie une si grande partie de la note pour l'éducation postsecondaire. Vous dites cependant que tel n'est pas le cas, surtout au cours des dernières années, et qu'il y a eu, de toute façon, des coupures.

Pourriez-vous me donner quelques renseignements supplémentaires sur la façon dont, selon vous, des diminutions possibles, dans les dépenses pour l'enseignement postsecondaire, pourraient se répercuter sur les niveaux primaire et secondaire?

**M. Chisholm:** Je vais tenter d'être bref, monsieur le président, et peut-être M. Brown pourrait vous fournir quelques renseignements supplémentaires.

Au cours des années 60, surtout, et au début des années 70, nous savons par expérience que les provinces ont affecté une part de plus en plus grande de leurs recettes globales à l'enseignement primaire et secondaire. Cela était dû à l'augmentation croissante du nombre d'élèves dans les écoles et provenait aussi de l'inquiétude grandissante des gouvernements provinciaux face au nombre élevé d'élèves qui quittaient l'école. C'est pourquoi il fallait rendre les programmes plus attrayants pour les élèves et mettre sur pied des programmes répondant à leurs besoins. Au cours de cette période, on a obtenu beaucoup de succès. En outre, une grande partie des contribuables étaient en contact direct avec le système scolaire de sorte que, politiquement, il était possible pour les provinces de mettre en première place, sur la liste des priorités, l'éducation aux niveaux primaire et secondaire, et c'est ce qu'elles ont fait. Je crois qu'il n'est pas très difficile, en regardant autour de nous, de constater la réussite obtenue.

Au cours des trois dernières années surtout, les provinces ont eu tendance, de plus en plus, à réduire la proportion de leur budget consacrée à l'éducation primaire et secondaire. Vous avez tout à fait raison de dire que, au cours de la même période, il n'y a eu aucune réduction massive des fonds fédéraux dans le cadre des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ce que nous voulons dire c'est que des changements dans les arrangements entre le fédéral et les provinces ne feraient qu'empirer la situation qui existe déjà. Il n'y a aucun doute dans notre esprit que, lorsque le coût des divers services sociaux dans une province augmentent ou que les sommes affectées à ces programmes diminuent, l'éducation est alors un des programmes où il est tentant, j'imagine, du point de vue politique d'effectuer certaines réductions. Cela tient au mythe dont j'ai parlé précédemment qui veut que, parce qu'il y a moins d'élèves, les coûts doivent être moins élevés. Il faut du temps au grand public pour se rendre compte que les changements qui se produisent dans un programme scolaire auront des effets préjudiciables pour les enfants, et c'est là l'une des difficultés que nous avons dans le domaine de l'éducation. S'il se produisait des changements dans les programmes de mon école en 1981-1982, ce n'est pas avant un certain nombre d'années que le public se rendrait compte que des changements se sont produits et, chose plus importante encore, ce n'est pas avant un certain nombre d'années qu'il s'apercevrait des conséquences sur l'éducation de leurs enfants.



[Text]

• 1020

We are concerned that if, for example, the moneys available for post-secondary education are reduced—and there seems to be a message there that they are going to be, at least in reading the presentation by the Minister of Finance, which makes reference to an over-all reduction of \$1.5 billion, not specifically in post secondary education, but it would be spread over a number of specific activities—that it will bode ill for the education system. Do you want to be more specific, Mr. Brown?

**Mr. Brown:** I would like to point out, Mr. Chairman, that the share of provincial local revenue, that is from all sources, going to elementary and secondary education was at its peak in 1970—22 cents out of every dollar. By 1978, it is down to 17.5 cents. Part of that is due to some decline in enrolment. Another part of it is due to simply cutbacks of one sort or another.

I would also like to point out, if I may, in response to Mr. Blenkarn's comment about the loss of public support for education, that the real burden of supporting education is going down in terms of the number of children per 100 of the employed labour force. In 1972 there were 73 children in elementary and secondary schools per 100 of the employed labour force. By 1978 that was down to 54 children per 100 of the labour force. Those people in the labour force are better trained, better qualified and presumably more productive. I guess it boils down to this, it is a question of whether these people, who themselves have benefited so well from public education, are going to now pull up the ladder and prevent their successors from enjoying the same kind of benefits.

If you look at it in different way, if you take the so-called dependency ratio, the total of those who are in school plus those who are out of the labour force, that is the senior citizens, as a proportion of the productive labour force, even that figure is going down and will continue to go down. Although the upper end of the spectrum is going up, it is being more than offset by a more rapid decline at the junior end. So, in terms of the real burden of providing adequate social services, including education and everything else, it is going down and going down very rapidly, and will continue to do so to the end of this century.

**Mr. Blenkarn:** I agree with you. The problem, of course, is operating with relatively scarce resources. You can appreciate that as the number of youngsters becomes smaller, the number of senior citizens becomes greater.

**Mr. Brown:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** There is no question about it, that in terms of medical service costs they are exceptionally heavy for that portion of the population over 65 years of age. Clearly medical service costs are a pretty serious priority with us and, when you are balancing priorities, you can appreciate the concern we have. If you have so many dollars to spend and there are more

[Translation]

Ce qui nous préoccupe, c'est que si, par exemple, les sommes affectées à l'éducation postsecondaire sont réduites, et il semble d'après ce que nous voyons que c'est ce qui va se passer, du moins à la lecture du projet présenté par le ministre des Finances, qui parle d'une réduction générale de 1.5 milliard de dollars, qui ne touchera pas spécifiquement l'éducation postsecondaire, mais qui sera répartie sur un certain nombre d'activités précises, cela ne présage rien de bon pour le système d'éducation. Voulez-vous fournir plus de précisions, monsieur Brown?

**M. Brown:** Je voudrais signaler, monsieur le président, que la part des recettes provinciales et locales, c'est-à-dire de toutes les sources, destinée à l'éducation primaire et secondaire a atteint un sommet en 1970, c'est-à-dire 22 cents sur chaque dollar. En 1978, elle n'est plus que de 7.5 cents. Cela est dû en partie à une diminution des effectifs et, en partie, simplement à des réductions de toutes sortes.

Je voudrais aussi faire remarquer, si vous permettez, en réponse aux commentaires de M. Blenkarn sur la perte du soutien du public à l'égard de l'éducation, que, dans la réalité, le fardeau du soutien de l'éducation diminue si l'on tient compte du nombre d'enfants par 100 personnes faisant partie de la population active. En 1972, il y avait 73 enfants dans les écoles primaires et secondaires par 100 personnes de la population active. En 1978, ce rapport était passé à 54 enfants par 100 personnes de la population active. Ces gens sont mieux formés, plus compétents et vraisemblablement plus productifs. Je crois que tous ces faits se résument à ceci: il s'agit de savoir si ces gens qui ont tellement bénéficié de l'éducation publique, vont maintenant se retirer du jeu et empêcher ceux qui les suivent de profiter des mêmes avantages.

Examinons la situation d'un autre point de vue; si nous considérons ce qu'on pourrait appeler le rapport entre les personnes à charge, c'est-à-dire le total de ceux qui sont à l'école et de ceux qui ne font plus partie de la main-d'œuvre, c'est-à-dire le troisième âge, et la main-d'œuvre productive, même ce chiffre diminue et continuera de diminuer. Même si l'une des extrémités de la courbe est à la hausse, cette hausse est plus que compensée par une diminution, plus rapide, à l'autre extrémité. Ainsi, en ce qui concerne le fardeau réel que constituent des services sociaux satisfaisants, parmi lesquels il y a l'éducation, il connaît une diminution très rapide, qui se poursuivra jusqu'à la fin du siècle.

**M. Blenkarn:** Je suis d'accord avec vous. Évidemment, le problème consiste à tirer parti de ressources relativement rares. On s'en rend compte lorsque l'on voit le nombre de jeunes diminuer et le nombre de personnes du troisième âge augmenter.

**M. Brown:** Oui.

**M. Blenkarn:** Il n'y a aucun doute, le coût des services médicaux destinés à cette partie de la population que constituent les gens de 65 ans et plus est extraordinairement élevé. Il est hors de doute que le coût des services médicaux constitue une priorité très importante pour nous et, lorsque vous jonglez avec les priorités, vous pouvez vous rendre compte des préoccupations.

[Texte]

senior citizens, more requirements for hospitals, diagnostic care situations and meals-on-wheels and the like, we may not have as much money available for education in terms of a ratio of the total pot. Now that does not mean the costs will go down; inflation and so on, changes in the GNP, affect that. That is one of our major concerns.

• 1025

I guess one of our other concerns is the serious problem in connection with youth unemployment, and education in terms of putting people to work or retraining existing workers for new work opportunities. I suppose that the high degree of youth unemployment is a bit of an indictment of the school system. If these people were so well trained, why are they not able to fit into the work-force? If you have been doing a good job, why do we have unemployed youth? Perhaps you would like to comment on that.

**Mr. Chisholm:** Yes I would, Mr. Chairman. The fact that there are large numbers of unemployed youth is a criticism of two things. One, I suppose it is being critical of the economy of the country in that the economy is not able to absorb into the workforce significant numbers of people. It is also a criticism of the ability of the school system to meet the educational needs of youth. It is interesting to look at the statistics on unemployed youth where very often one will find that the largest numbers of unemployed youth are also in areas of a province, or of the country if you want to look at it nationally, where schools are not able for financial or other reasons to offer the variety of programs that will meet the needs of those children. So there are students leaving the public school system, regrettably, with only a Grade 6, Grade 7, Grade 10, even Grade 11 education. And that is a criticism, I guess, of our society, but the educational system has to share that responsibility. I would suggest that it is not a result of the inadequacy of the personnel within the school system, although we have not reached perfection yet. I would suggest very strongly that it is a result of the inadequacy of programs that are available; the lack of adequate career counselling; the lack in many areas of adequate vocational education programs, and the like.

**Mr. Blenkarn:** Well, one of the other things I have noticed with respect to the education system, and you alluded to it earlier, is the tendency of young people to stay in the school system longer. Is that part of a conscious effort by provinces and the like and the people concerned with employment to park youngsters into the school system so that they will not get into the job market too soon, and so that they will not exacerbate employment problems?

[Traduction]

pations que nous avons. Lorsque vous avez certaines sommes à dépenser et qu'il y a davantage de personnes du troisième âge, davantage d'admissions à l'hôpital, d'examen médicaux, de repas livrés à domicile, etc., etc., il ne vous en restera peut-être plus autant pour l'éducation par rapport à la somme totale. Cela ne veut évidemment pas dire que les coûts vont diminuer; il faut tenir compte de l'inflation et ainsi de suite, des changements dans le revenu national brut. C'est là l'une de nos principales préoccupations.

Une autre de nos préoccupations, d'après moi, concerne le problème sérieux que représente le chômage chez les jeunes, ainsi que l'éducation grâce à laquelle nous donnons du travail aux gens ou nous recyclons ceux qui travaillent actuellement, afin de leur offrir de nouvelles possibilités d'emplois. Je suppose que le taux élevé de chômage chez les jeunes constitue en quelque sorte une condamnation du système scolaire. S'ils ont reçu une si bonne formation, pourquoi ne sont-ils pas en mesure d'entrer sur le marché du travail? Si vous avez fait votre travail, pourquoi avons-nous des jeunes chômeurs? Peut-être désirez-vous me répondre sur ce point.

**M. Chisholm:** Oui, monsieur le président. Qu'il y ait un si grand nombre de jeunes chômeurs constitue une double critique. D'abord, cette situation d'après moi, fait le procès de l'économie du pays qui ne permet pas à la main-d'œuvre d'absorber un nombre suffisant de personnes. Cette situation fait aussi la critique de l'aptitude du système scolaire à répondre aux besoins des gens en matière d'éducation. Il est intéressant à cet égard d'examiner les statistiques sur les jeunes chômeurs: on constate très souvent que les groupes les plus importants de jeunes chômeurs se trouvent aussi dans certaines régions d'une province, ou du pays si on examine les chiffres sur le plan national, où les écoles ne sont pas en mesure, pour des raisons financières entre autres, d'offrir une gamme de programmes permettant de répondre aux besoins de ces jeunes. Ainsi, des jeunes quittent le système scolaire public, il est malheureux de le dire, avec seulement une sixième, septième, dixième, ou même onzième années d'études. Enfin, cette situation constitue une critique, à mon avis, de notre société, mais le système d'éducation doit assumer sa part de responsabilité. Je voudrais dire qu'il ne faut pas faire porter le blâme sur la médiocrité des personnes qui travaillent dans le système scolaire, bien qu'elles n'aient pas atteint le sommet de la perfection. Je crois fermement que cette situation est due à la médiocrité des programmes existants; au manque de services suffisants d'orientation professionnelle; au manque, dans certains secteurs, de programmes convenables de formation professionnelle, etc.

**M. Blenkarn:** Une autre chose que j'ai remarquée au sujet du système d'éducation, et vous y avez fait allusion tout à l'heure, est la tendance des jeunes à rester plus longtemps dans le système scolaire. S'agit-il en partie, d'une tentative délibérée de la part des provinces, par exemple, et des gens qui s'occupent de l'emploi de garder le plus grand nombre de jeunes possible dans le système scolaire afin qu'ils ne parviennent pas trop tôt sur le marché du travail et, ainsi, qu'ils ne rendent pas plus aigu le problème du chômage?



[Text]

**Mr. Chisholm:** No, I think as a general statement that would not be true, although I am sure there are some individuals who do encourage students to stay in school to . . .

**Mr. Blenkarn:** Keep out of the rain.

**Mr. Chisholm:** . . . keep out of the rain; keep off the streets. But as a general statement, I do not think that is true.

**Mr. Blenkarn:** To what extent are you advocating more trade—and job-oriented courses in the public and secondary schools system?

**Mr. Chisholm:** I think we are consistently advocating more. What we are advocating essentially is a balance between preparation of our young people for the workforce as well as a preparation for life in its totality. On occasion we have reacted quite strongly to those who would suggest that the main and perhaps only purpose of the school system is to train an individual for a specific task. We react because, in the very rapidly changing work world that our young people are going to go into, to train an individual for one particular task only is very shortsighted. By the time the individual goes into the workforce that job may have disappeared and, unless he is given a broader education, he or she will not have the adaptability to move into something else. So we are suggesting, and have suggested very strongly, a balance so that the individual is as well educated and is made as adaptable as possible, so that when the opportunity comes to go into the workforce, the individual can be channelled into a specific task but have the flexibility to move into other things as well.

• 1030

**Mr. Blenkarn:** There was an allusion to gaps widening. You said that we were, at one point, coming to some type of equality of opportunity; whereas there now was evidence of a widening gap in equality of opportunity. What can you say about that? Why do you say that? Where is the evidence of it?

**Mr. Brown:** The major evidence of it is in the amounts being spent per pupil which have now begun to widen again following the re-opening of gaps in government revenue per capita. The governments, in the poorer provinces, are being forced to cut back their spending for education more severely than the wealthy provinces are, and we are headed back to the kind of situation that we had in the early 1960s, where the variations among the provinces in class sizes, in pupil-teacher ratios, in the proportion of children who finished school, are beginning to widen again.

In the mid-1970s, the lowest province in per-pupil spending—and that was New Brunswick again—was 71 per cent of

[Translation]

**M. Chisholm:** Non, je ne pense pas que cela soit vrai d'une manière générale, mais je suis sûr que certaines personnes encouragent les élèves à demeurer à l'école pour . . .

**M. Blenkarn:** Qu'ils aient quelque chose à faire.

**M. Chisholm:** . . . qu'ils aient quelque chose à faire; qu'ils ne traînent pas les rues. Mais je ne crois pas que cela soit vrai de façon générale.

**M. Blenkarn:** Dans quelle mesure préconisez-vous davantage de cours de métiers et de cours orientés vers le marché du travail dans le système d'éducation publique au niveau secondaire?

**M. Chisholm:** A mon avis, nous en voulons toujours davantage. Ce que nous préconisons essentiellement, c'est l'équilibre entre la préparation de nos jeunes pour le marché du travail et la préparation à la vie comme telle. Nous avons vivement réagi à certaines occasions lorsque des gens ont laissé entendre que le principal et peut-être le seul objectif du système d'éducation est de former une personne pour une tâche précise. Nous avons réagi parce que, dans le monde du travail en rapide évolution dans lequel s'intégreront nos jeunes, former quelqu'un pour une tâche précise c'est ne pas voir plus loin que son nez. Lorsque ces personnes se joindront à la main-d'œuvre, le type d'emploi en question n'existera peut-être plus et, à moins qu'elles n'aient reçu une éducation plus complète, elles ne seront pas préparées pour changer d'emploi. Nous préconisons donc, et nous l'avons fait énergiquement, le maintien d'un certain équilibre, grâce auquel une personne recevra la meilleure éducation possible et sera le mieux possible en mesure de s'adapter à diverses situations de sorte que, lorsqu'elle aura l'occasion de se joindre à la main-d'œuvre, elle pourra être orientée vers un type d'emploi précis, tout en ayant suffisamment de souplesse pour se diriger dans d'autres domaines.

**M. Blenkarn:** Vous avez fait allusion à des écarts qui prennent de l'ampleur. Vous avez dit que nous étions en train de parvenir, à un moment donné, à une certaine forme d'égalité des chances, tandis qu'on assistait maintenant à un élargissement de l'écart dans l'égalité des chances. Qu'avez-vous à dire à ce sujet? Pourquoi avez-vous dit cela et à quoi voyez-vous cela?

**M. Brown:** La principale preuve de cette situation, c'est la reprise de l'augmentation des sommes versées par élève, par suite des différences qui ont commencé à augmenter de nouveau dans les recettes par tête des gouvernements. Dans les provinces les plus pauvres, les gouvernements se trouvent forcés de diminuer leurs dépenses en matière d'éducation beaucoup plus que dans les provinces riches et nous nous retrouverons dans le même genre de situation que nous avons connu au début des années 60, c'est-à-dire que les différences entre les provinces du point de vue du nombre d'élèves par classe, des ratios élèves-maîtres, du pourcentage des enfants qui terminent leurs études, commencent à s'accroître de nouveau.

Au milieu des années 70, les dépenses les plus faibles par élève, il s'agissait de nouveau du Nouveau-Brunswick, repré-

[Texte]

the highest, and that figure was down to 64 per cent in 1978, and I am sure, from what I see . . .

**Mr. Blenkarn:** The highest is Alberta.

**Mr. Brown:** No, no, the highest per pupil is not Alberta; it is Quebec, as a matter of fact. Quebec is spending the largest amount per pupil on elementary and secondary education for a whole variety of reasons that one could go into. But New Brunswick is the lowest.

**Mr. Blenkarn:** But here we have a province that is traditionally a have-not province, spending the highest amount on education . . .

**Mr. Brown:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** . . . and another province also traditionally a have-not province spending the lowest amount on education. What do the highest provinces spend in proportion to New Brunswick?

**Mr. Brown:** The highest provinces?

**Mr. Blenkarn:** The wealthiest provinces.

**Mr. Brown:** Please bear with me. On this sheet I only have the highest and lowest, but here I have them all. This is spending for elementary and secondary per pupil enrolled. The national average was \$2,078. The lowest province, New Brunswick, was \$1,459; and the highest, as I indicated—this is excluding the territories; because of their extreme conditions, they spend more per pupil—was Quebec at \$2,253. But, Mr. Chairman, you must remember that provincial-local government revenue per capita in Quebec is not the lowest; Quebec is not a have-not province in the same sense that the Atlantic provinces are when you look at the total provincial-local revenue per capita. That figure I do not have here; I have the extremes, but I do not have Quebec with me. But . . .

**Mr. Blenkarn:** Can you get it?

**Mr. Brown:** . . . we will show, in our written submission, all of the provinces.

**Mr. Loiselle:** You made the relationship earlier between the federal money supply and assistance through these arrangements, and now you are talking about inequality of opportunity, but, for the last, say, 10 years, there has been no decline in the money supplied by the feds. There is an increase, but these inequalities are happening anyway.

• 1035

**Mr. Chisholm:** If I could come to the point we tried to make at the beginning, it was that during the years up to certainly the mid-1970s tremendous efforts were made in the province to overcome the inequalities and I think the statistics—and we can provide them to you in our submission—will substantiate the kind of improvements that were made.

We are suggesting that in the last few years there has been a slight moving back from the closing of the gap and what we

[Traduction]

sentaient 71 p. 100 des dépenses les plus élevées; cette proportion a été ramenée à 64 p. 100 en 1978, et je suis sûr, d'après ce que je vois . . .

**M. Blenkarn:** L'Alberta est en première place.

**M. Brown:** Non, non, ce n'est pas l'Alberta qui a les dépenses par élève les plus fortes; en fait, c'est le Québec. C'est le Québec qui dépense le plus d'argent par élève pour l'éducation primaire et secondaire, pour toutes sortes de raisons dont nous pourrions discuter. Mais c'est le Nouveau-Brunswick qui a les plus faibles dépenses.

**M. Blenkarn:** Mais nous avons là une province qui est traditionnellement parmi les provinces pauvres, et qui a les plus fortes dépenses en matière d'éducation . . .

**M. Brown:** Oui.

**M. Blenkarn:** . . . et une autre province, qui est aussi une province traditionnellement démunie, dont les dépenses en matière d'éducation sont les plus faibles. Que dépensent les provinces les plus fortes par rapport au Nouveau-Brunswick?

**M. Brown:** Les provinces les plus fortes?

**M. Blenkarn:** Les plus riches.

**M. Brown:** Attendez un peu. Sur cette feuille, je n'ai que la première et la dernière province, mais ici, je les ai toutes. Il s'agit de dépenses par élève inscrit pour l'enseignement primaire et secondaire. La moyenne nationale était de \$2,078. Pour le Nouveau-Brunswick, en dernière place, elle était de \$1,459; en première place, comme je l'ai dit—on ne tient pas compte des territoires à cause des circonstances extrêmes qui prévalent, ils dépensent plus par élève—se trouvait le Québec avec \$2,253. Mais vous devez vous rappeler, monsieur le président, que les recettes gouvernementales par tête sur le plan provincial et local au Québec ne sont pas les plus faibles; Québec n'est pas une province démunie de la même manière que les provinces de l'Atlantique lorsqu'on considère les recettes totales par tête au niveau provincial et local. Je n'ai pas ces chiffres ici; j'ai les chiffres pour le premier et le dernier, mais pas pour le Québec. Mais . . .

**M. Blenkarn:** Pouvez-vous les obtenir?

**M. Brown:** . . . nous allons les donner, dans notre mémoire, pour toutes les provinces.

**M. Loiselle:** Vous avez établi un rapport plus tôt entre les sommes d'argent versées par le gouvernement fédéral et l'aide accordée en vertu de ces ententes et vous parlez maintenant de l'inégalité des chances, mais, pour les 10 dernières années, disons, les sommes versées par le gouvernement fédéral n'ont pas du tout diminué. Elles ont plutôt augmenté, mais ces inégalités existent malgré tout.

**M. Chisholm:** Pour en revenir à ce que nous avons essayé de faire valoir au début, jusqu'au milieu des années 1970 des efforts importants ont été effectués dans les provinces pour surmonter les inégalités; je crois que les statistiques, que nous pouvons vous fournir dans le cadre de notre présentation, feront état du genre d'amélioration accomplies.

Nous croyons que, depuis quelques années, les efforts pour colmater l'écart ont ralenti; nous craignons maintenant que



[Text]

are expressing at this point is a fear that that will continue, that the gap will widen. We are not, if I can rephrase it, indicating that tremendous progress has not been made to narrowing the gap. There was tremendous progress. If you take the figures, let us say, showing comparisons in 1960 among the various provinces, the gaps were very, very wide. By 1975, while there still were inequalities, the gaps had been narrowed considerably and it is only in the last three years that we have noticed a slight moving away again.

**Mr. Loiselle:** Yes, but you agree with me that the equalization payments have increased in the last few years. The block funding money increased in the last few years and you notice this gap . . . .

**Mr. Chisholm:** I am going to let Dr. Brown comment on that point.

**Mr. Brown:** Chairperson, certainly the amounts being paid are increasing but since 1972 the impact they have had on the provinces on the per capita provincial-local revenue has been causing a widening of the gap. You know yourself that there has been a limitation on the equalization in respect of natural resources and, of course, this is part of the reason for it, that total provincial . . . .

**The Chairman:** Despite the capping, equalization has still increased at very high rates from year to year since the oil crisis.

**Mr. Brown:** I believe you are talking about the totals, are you not? You are not talking about the amounts per capita, the range in amounts per capita among the provinces. This is what we are looking at. We are looking at the total provincial-local revenue per capita; that includes all of their revenues from their own sources including natural resource revenues and including the federal equalization payments.

**The Chairman:** The point that Mr. Loiselle was making is that you are saying that there is more inequality in terms of the spending within the provinces on public education . . .

**Mr. Brown:** Yes, and there is more . . . .

**The Chairman:** . . . and that is not caused by equalization; that is caused by provincial priority.

**Mr. Brown:** Oh, yes, to some extent.

**Le président:** Bernard, c'est à cela que tu en arrivais.

**M. Loiselle:** Oui, c'est cela.

**Le président:** Ce n'était pas de l'inégalité entre les provinces, mais de l'égalité à l'intérieur. Cela, c'est un problème des priorités provinciales.

The point Mr. Loiselle was getting to is the inequality in the spending on public education within the provinces which has nothing to do with equalization. It has to do with provincial priorities that have been changed.

**Mr. Brown:** That is part of it, Mr. Chairman. It depends both on the relative ability of the provinces and the extent to which they exploit that ability or the effort that they exert. The problem is that the ability of the provinces to support education and other social services has begun to widen again

[Translation]

cela continuera et que la brèche s'élargira. Si je puis reformuler ma phrase, nous ne renions pas le fait qu'il y a eu des progrès énormes en vue de colmater l'écart. Il y a eu des progrès énormes. Par exemple, si on prend les chiffres de comparaison des différentes provinces en 1960, on se rend compte que les écarts étaient extrêmement grands. En 1975, bien que des inégalités existaient toujours, les écarts avaient rétréci de beaucoup; ce n'est que depuis les trois dernières années que nous avons remarqué un nouveau petit élargissement.

**M. Loiselle:** Oui, mais vous êtes d'accord avec moi que les paiements de péréquation ont augmenté depuis quelques années. Les fonds accordés dans le cadre du financement global ont augmenté depuis quelques années; vous remarquez toutefois cet écart . . .

**M. Chisholm:** Je vais demander à M. Brown de faire des commentaires là-dessus.

**M. Brown:** Monsieur le président, il est certain que les montants versés augmentent, mais depuis 1972 leur incidence sur les provinces au niveau du revenu provincial-local par habitant entraîne un élargissement de l'écart. Vous savez vous-même que la péréquation a été limitée au niveau des ressources naturelles; évidemment, cela explique partiellement pourquoi le total accordé aux provinces . . . .

**Le président:** Malgré ce plafonnement, les paiements de péréquation ont augmenté très rapidement d'une année à l'autre depuis la crise pétrolière.

**M. Brown:** Je crois que vous parlez des totaux, n'est-ce pas? Vous ne parlez pas des montants par habitant, des paliers par habitant dans les différentes provinces. C'est ce qui nous intéresse. Nous parlons du revenu provincial-local total par habitant; cela comprend tous les revenus de source provinciale, y compris les revenus des ressources naturelles, ainsi que les revenus des paiements de péréquation venant du fédéral.

**Le président:** M. Loiselle essayait de dire que dans les provinces il y a plus d'inégalités au niveau des dépenses pour l'enseignement public . . .

**M. Brown:** Oui, et en plus . . . .

**Le président:** . . . et cela ne dépend pas de la péréquation, mais des priorités provinciales.

**M. Brown:** Ah oui, dans une certaine mesure.

**The Chairman:** Bernard, that is what you were getting at.

**Mr. Loiselle:** Yes, that is it.

**The Chairman:** You are not referring to the inequality between the provinces but to the inequality within the provinces. That problem results from provincial priorities.

M. Loiselle essayait de dire que les inégalités des dépenses dans l'enseignement public au sein des provinces n'ont rien à voir avec la péréquation. Elles sont causées par les changements de priorités provinciales.

**M. Brown:** En partie, monsieur le président. Cela dépend de la capacité relative des différentes provinces et aussi de la mesure dans laquelle elles exploitent cette capacité ou la mesure de leurs efforts. Le problème découle du fait que la capacité des provinces à payer l'enseignement et les autres

[Texte]

so that the amount of effort necessary to provide even the national average standard of education has begun to widen again. In 1970 it would have only taken one-and-one-half times as large a proportion of provincial-local revenue to provide the national average between the richest and the poorest province; by 1978 it was up to 2.2 times and we can see nothing but this trend continuing.

**Mr. Loiselle:** If you take off Alberta . . .

**Mr. Brown:** But we cannot take off Alberta. Alberta is a province like all the rest, surely.

**Mr. Loiselle:** Yes, I know, but it will change your national average if you take off Alberta.

**Mr. Brown:** Yes, just as it would if we took Newfoundland off the end. Sure we could take off the extremes . . .

• 1040

**The Chairman:** I think we should be very careful. You know, I am sympathetic to your cause, but it is like being told that all efforts at regional development in the country have failed because the Atlantic provinces have not caught up to Alberta in personal income. It seems to me that the important thing is what is the level of spending that is necessary in those provinces to come to an acceptable standard of public education. I have not seen your figures in detail but I will—I hope you leave them with us—and I would challenge the fact that, if there has been less money spent on public education, it is because of federal transfers.

In my own province I know it is totally different, that the provincial government for good or bad reasons—I do not want to discuss the merits of that at this hearing—has changed its budget in education to take it away from a central authority and given more authority to the school boards to determine their own budgets and they have no way of raising taxes, so that was a way to limit the spending but that had nothing to do with federal transfers. Of course, the provincial politicians will always say it is because Ottawa does not give enough money but the fact is that they have other moneys to do other things. I am not commenting on the merits or the demerits of their decisions to spend more or less on education, but I do not think you can make the case that it is because of federal transfers that there has been less money in public education.

**Mr. Brown:** Chairperson, if a provincial government gets 25 cents out of every dollar or more from these transfer payments, it is not possible to say precisely that 25 cents out of every dollar of spending on any specific service came from that source, but surely it has some impact, just as we acknowledge the impact that the increasing share from provincial equalization payments had on spending for education. When it starts to decline again as it has done in some provinces—and we will indicate that—it likewise is reasonable to infer that it has an

[Traduction]

services sociaux commencent de nouveau à varier; l'effort nécessaire pour fournir la norme moyenne nationale d'enseignement a aussi commencé à varier. En 1970, il aurait été possible de maintenir la moyenne nationale entre la plus pauvre et la plus riche des provinces avec une proportion une fois et demie plus grande de revenu provincial-local; en 1978 cette proportion était de 2.2, et nous prévoyons que cette tendance continuera.

**M. Loiselle:** Si on élimine l'Alberta . . .

**M. Brown:** Nous ne pouvons éliminer l'Alberta. L'Alberta est tout de même une province comme les autres.

**M. Loiselle:** Oui, je le sais, mais votre moyenne nationale change si vous éliminez l'Alberta.

**M. Brown:** Oui, tout comme elle changerait si nous éliminions Terre-Neuve. Évidemment, nous pourrions éliminer les extrêmes . . .

**Le président:** Je crois que nous devrions faire attention. Vous savez, je sympathise avec vous, mais c'est comme si on nous disait que tous les efforts d'expansion régionale au Canada ont échoué parce que les revenus personnels ne sont pas aussi élevés dans les provinces de l'Atlantique qu'en Alberta. Il me semble que l'important, c'est de savoir quel niveau de dépenses est nécessaire dans ces provinces afin d'en arriver à une norme acceptable d'enseignement public. Je n'ai pas regardé le détail de vos chiffres, mais je le ferai—j'espère que vous nous les laisserez—et je contesterai toute affirmation selon laquelle moins d'argent aurait été dépensé pour l'enseignement public à cause des transferts fédéraux.

Je sais que dans ma province la situation est entièrement différente, que le gouvernement provincial, pour de bonnes ou de mauvaises raisons—je ne veux pas discuter de mérite au cours de cette audience—à changé son budget pour l'enseignement en le retirant d'un organisme central et en donnant plus d'autorité aux conseils scolaires qui déterminent maintenant leur propre budget; ces conseils scolaires n'ont pas la possibilité de percevoir des taxes et les dépenses sont donc limitées; cela n'a toutefois rien à voir avec les transferts fédéraux. Évidemment, les hommes politiques de la province diront toujours que c'est parce que Ottawa ne donne pas suffisamment d'argent, mais c'est un fait qu'ils ont d'autres fonds pour faire autre chose. Je ne dis pas que leurs décisions de dépenser plus ou moins sur l'enseignement sont bonnes ou mauvaises; je ne crois pas qu'on puisse prétendre que c'est à cause des transferts fédéraux que moins d'argent est affecté à l'enseignement public.

**M. Brown:** Monsieur le président, si un gouvernement provincial reçoit 25 cents ou plus sur chaque dollar dans le cadre de ces paiements de transfert, on ne peut dire précisément que 25 cents de chaque dollar dépensé au niveau de services précis venaient du fédéral; mais cela a certainement une incidence, tout comme nous reconnaissons l'incidence sur les dépenses pour l'enseignement de l'augmentation des paiements de péréquation aux provinces. Lorsque cela recommence à diminuer, comme c'est le cas dans certaines provinces, il est tout aussi



[Text]

impact on that too. It is a combination of ability to pay and the effort to exploit that ability.

**Le président:** Bernard, vas-y, tu as la parole.

**M. Loiselle:** Non, ça va.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, I just have one area I want to explore with the Canadian Teachers' Federation. I was pleased to hear that they have been monitoring fiscal relations for the last 25 years because as you know, over that 25 years, we have put in place as Canadians tremendous hospital insurance schemes, medicare, post-secondary education, old age security, GIS, family allowances, the equalization program, so that we presumably are the best educated and the healthiest people in the world, second to no one. However, the cost has been at the accumulation of a federal deficit. As you know, we, Parliament, are faced with a \$14 billion deficit this year. Total debt is over \$100 billion so that the amount to service that debt alone without reducing it is equal to the fiscal transfers to the provinces.

Now my question is this: What, as hardnosed, working politicians at the federal level, is the solution for us? Do we continue that which will result in more money being allocated to service the debt? Do we increase income taxes and, if so, does that open up your argument, Mr. Brown, as to people pulling up the ladder so to speak and we should therefore be able to justify more taxes, or do we cut programs? Now, on a very practical basis of those three alternatives, what does the Canadian Teachers' Federation advise us to do?

**Mr. Chisholm:** One is always very awkward in coming before a group and outlining a problem not being able to offer a definitive or at least a constructive solution. The presentation that Mr. MacEachen made both when he presented the budget in the House in November and in his presentation to this task force last Thursday clearly outlined the problem that the federal government faces regarding deficits and the equalization program and so on, and I wish I could offer a specific solution to overcome those particular problems. Unfortunately, we are in the situation where at the moment what we are signalling to you is that before major changes are made in the fiscal arrangements between the federal and provincial governments that it be recognized that there are implications for areas of provincial endeavour which are not really the main focus of the discussions that you will be having, that in our instance there are implications for elementary and secondary education.

• 1045

The specific solution: Regrettably at this point we do not have one to pose for you. We certainly will be giving thought to it; maybe we will have some suggestions that we can make in our submission to you when that is completed. We are not being critical of the federal government, or for that matter the provinces when it comes their turn, I suppose, for raising the

[Translation]

raisonnable d'en conclure qu'il y a une incidence équivalente. C'est une combinaison de la capacité de payer et des efforts déployés pour exploiter cette capacité.

**The Chairman:** Go ahead, Bernard, you have the floor.

**Mr. Loiselle:** No, that is fine.

**M. Thacker:** Monsieur le président, je voudrais parler d'un seul domaine avec les représentants de la Fédération des professeurs canadiens. J'ai été heureux d'apprendre qu'ils suivent depuis 25 ans les relations fiscales, car au cours de ces 25 années, comme vous le savez, nous, les Canadiens, avons mis en place des régimes formidables pour l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie, l'enseignement post-secondaire, la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, les allocations familiales, le programme de péréquation; nous pouvons en conclure que nous devrions être le peuple le mieux instruit et le plus sain du monde. Nous avons toutefois payé ces services avec l'accumulation d'un déficit fédéral. Comme vous le savez, au Parlement nous faisons face cette année à un déficit de 14 milliards de dollars. La dette totale dépasse 100 milliards de dollars; pour payer seulement les frais de cette dette sans la réduire, il nous faut un montant égal au transferts fiscaux aux provinces.

Ma question est la suivante: Comme politiciens actifs et réalistes au niveau fédéral, quelle solution devons-nous choisir? Devons-nous continuer dans une voie qui nous mènera à affecter plus d'argent au service de la dette? Devons-nous augmenter l'impôt sur le revenu et, dans l'affirmative, pouvons-nous justifier cette augmentation avec votre argument, monsieur Brown, sur la porte qu'on ferme ou devons-nous réduire les programmes? Vous avez maintenant trois possibilités très pratiques; quelle possibilité nous conseille la Fédération des professeurs canadiens d'adopter?

**M. Chisholm:** On se sent toujours mal à l'aise de venir devant un groupe pour décrire un problème sans être capable d'y apporter une solution définitive ou, au moins, constructive. L'exposé de M. MacEachen lors du dépôt de son budget en Chambre au mois de novembre et son exposé devant ce groupe de travail jeudi passé décrivaient clairement le problème auquel fait face le gouvernement fédéral quant au déficit, au programme de péréquation, et ainsi de suite; j'aimerais pouvoir offrir une solution précise pour régler ces problèmes. Malheureusement, nous sommes maintenant dans une situation où nous vous signalons qu'avant d'apporter des changements importants aux arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, il faut reconnaître le fait qu'il y aura des répercussions sur des domaines de compétence provinciale qui n'entrent pas réellement dans la portée principale des discussions que vous tiendrez; dans notre cas, il s'agit des répercussions sur l'enseignement primaire et secondaire.

Une solution précise: Malheureusement, nous n'avons pas de solution à proposer. Nous allons certainement y réfléchir; nous aurons peut-être des propositions à vous faire dans notre présentation lorsqu'elle sera prête. Nous ne voulons pas critiquer le gouvernement fédéral, ni les provinces lorsque ce sera leur tour, de soulever cette question. Je crois que si notre

[Texte]

issue. I think as a society we would be burying our heads in the sand if we ignored the facts that are there which you have alluded to. They are serious ones and they have to be dealt with by Canadian society.

In like manner, in response to comments by the chairman of the task force, we are not being critical of the role that the federal government has played in co-operation with the provinces in equalizing the opportunities of citizens in this country. In terms of education, tremendous improvements were made in the 1960s and the early 1970s. I do not think anyone can deny that. The gap between the various areas narrowed considerably. The opportunities that were available to citizens in various parts of the country were tremendously enhanced and we would hate to see, in hurrying to respond to a particular problem—and we recognize the problem is there—that you would make a decision which would have adverse effects for perhaps several decades.

**Mr. Thacker:** Mr. Chisholm, I am not going to let you off the hook.

**Mr. Chisholm:** I did not think you would.

**Mr. Thacker:** Your association has a long history of having studied this and you know the development of it, so in your written submission, we need to have your advice as to the crunch. We have three possibilities; which one do you think we should follow as Canadians? What should Parliament do? We really need your advice on that because if we do not come up with recommendations on that we might as well not have a task force.

**Mr. Chisholm:** I agree with that, and we will certainly try to put our best minds to it and come up with some suggestions for you at that time.

**Mr. Thacker:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Chisholm, you have expressed your concerns, just as the two groups yesterday expressed their concerns, the university group and the students group. I certainly share your concerns; however, I suggest that your group, just as the two groups yesterday, has not really addressed the problem which is facing this particular committee.

You have used in your presentation this morning the example of two provinces that you have termed "have-not provinces": one that decides to spend the largest amount per capita for education and the other the smallest amount per capita. It just so happens that the Province of Quebec which spends the most per capita on education also has a huge deficit, but it decides that that is its priority. I am sure you will agree that the decision that it has made has not been influenced very much by the federal government, because that is not the way that particular government operates.

If we, the federal government, are to continue to put moneys into this particular program, presumably it will be to satisfy some of the demands that groups such as yours are making. Do you think from your experience that there is going to be,

[Traduction]

société passait sous silence les faits réels dont vous avez fait mention, nous ne ferions que nous enfouir la tête dans le sable. Ces faits sont sérieux, et la société canadienne doit s'en occuper.

De même, en réponse à des commentaires du président du groupe de travail, nous ne critiquons pas le rôle joué par le gouvernement fédéral en collaboration avec les provinces pour égaliser les chances des citoyens canadiens. Du côté de l'enseignement, des améliorations importantes ont été introduites dans les années 1960 et au début des années 1970. Je crois que personne pourrait nier ce fait. L'écart entre les différentes régions s'est rétréci de beaucoup. Les possibilités offertes aux citoyens des différentes régions du pays ont été énormément rehaussées; nous ne voudrions pas qu'en essayant de régler trop vite un problème précis, et nous reconnaissons le fait que ce problème existe, vous preniez une décision qui aurait des effets négatifs pendant plusieurs décennies.

**M. Thacker:** Monsieur Chisholm, vous ne m'échapperez pas si facilement.

**M. Chisholm:** Je m'en doutais.

**M. Thacker:** Votre association a une longue histoire d'études sur cette question, et vous connaissez son développement; nous avons donc besoin, dans votre présentation écrite, de vos conseils sur la décision à prendre. Nous avons trois possibilités; laquelle croyez-vous que nous devrions adopter comme Canadiens? Que devrait faire le Parlement? Nous avons réellement besoin de vos conseils à ce sujet, car si nous ne trouvons pas de recommandations là-dessus, ce groupe de travail n'a aucune raison d'être.

**M. Chisholm:** Je suis d'accord avec vous, et nous allons certainement faire appel à nos meilleurs esprits pour essayer de vous présenter des propositions à ce moment-là.

**M. Thacker:** Merci.

**Le président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Chisholm vous et les deux groupes qui sont venus hier, le groupe universitaire et le groupe d'étudiants, avez exprimé vos préoccupations. Je partage certainement ces préoccupations; toutefois, je crois que votre groupe, comme les deux groupes venus hier, n'ont pas réellement attaqué le problème auquel fait face ce comité.

Dans votre présentation de ce matin, vous avez cité l'exemple de deux provinces que vous avez définies comme «provinces défavorisées»: l'une de ces provinces décide de dépenser le maximum par habitant pour l'enseignement, et l'autre le minimum par habitant. C'est un fait que la province du Québec qui dépense le plus par habitant sur l'enseignement a également un déficit énorme, mais elle a décidé que l'enseignement est sa priorité. Je suis sûr que vous conviendrez que la décision prise par ce gouvernement n'a pas été beaucoup influencée par le fédéral, car ce n'est pas de cette façon que le gouvernement en question fonctionne.

Si nous, le gouvernement fédéral, continuons à mettre des fonds dans ce programme en particulier, ce sera sans doute pour satisfaire à certaines des demandes faites par des groupes comme le vôtre. Selon votre expérience, en continuant tout



[Text]

just by continuing the program or even increasing the amount of funding for the program, any encouragement to the province that is spending the least per capita to increase its spending? Or do you think that that level of funding is going to have any effect on the province that is currently spending the most to continue to spend as much as it is spending? In other words, do you really believe that the level of funding at the federal level has any effect on the decisions that are made by the provincial governments on the standard of education?

• 1050

**Mr. Chisholm:** I think in most instances it does have an effect. It is not the only effect, however. As you quite clearly indicated in the example you gave, certainly, there were other factors that came into play to cause a particular government to make a particular series of decisions respecting priorities for education. Those factors were different in Quebec, obviously, from the factors that were in place in New Brunswick, because they made different decisions.

What we are suggesting is that the level of funding is a major factor and will have a major influence, particularly at this time. A decision to reduce the level of funding we are convinced would be utilized as an opportunity to further reduce the funding for education, elementary and secondary.

As to whether or not increased amounts available to the provinces would result in increased effort on the part of the provinces to adequately fund elementary and secondary education, that in itself I do not think would bring it about. It would have to be coupled with groups such as ourselves and our provincial members, shall we say lobbying with provincial governments to ensure that, if additional funds became available, they would be channelled into elementary and secondary education. I am saying the obvious, I guess, we are in a society where there are strong competing demands. It is quite easy for any level of government to have access to additional revenues and not use them for the purposes which I might believe are the best although there is somebody else with a belief that there is something else that would be better. Do you want to add to that, Mr. Goble?

**Mr. Goble:** Yes, if I may. We very much appreciate the courtesy the committee has shown in affording us a lot of latitude to talk about our concerns. I would like to try to bring those back a little toward the specific terms of reference of the committee, and this question that Mr. Herbert raises fits in very well with other points that have been raised.

I will make a remark about roles, first of all. We are a federation, the Canadian Teachers' Federation, a federation of provincial and territorial organizations. The question of how much money gets spent on education is, as has been observed, a matter of decisions on priorities within the provinces and territories. It is the function of our member organizations to do their utmost in their respective jurisdictions to influence governments to give high priority to education.

[Translation]

simplement le programme ou même en augmentant le financement accordé au programme, croyez-vous que la province qui dépense le moins par habitant sera encouragée à augmenter ses dépenses? Ou croyez-vous que le niveau de financement poussera la province qui dépense actuellement le plus à continuer à dépenser autant? Autrement dit, croyez-vous réellement que le niveau de financement venant du fédéral a réellement un effet sur les décisions prises par les gouvernements provinciaux sur la qualité de l'enseignement?

**M. Chisholm:** Je crois que cela a un effet dans la plupart des cas. Toutefois, ce n'est pas le seul effet. Comme vous avez dit très clairement dans votre exemple, il est certain que d'autres facteurs ont mené un gouvernement particulier à prendre une suite précise de décisions quant aux priorités dans l'enseignement. Évidemment, les facteurs au Québec étaient différents des facteurs au Nouveau-Brunswick, car ces deux provinces ont pris des décisions différentes.

Nous croyons que le niveau de financement est un facteur important et aura une influence importante, surtout à l'heure actuelle. Nous sommes convaincus qu'une décision de réduire le niveau de financement serait utilisée comme occasion de réduire encore le financement de l'enseignement primaire et secondaire.

Je ne crois pas non plus que la seule décision d'augmenter les montants disponibles aux provinces pousseraient ces dernières à fournir un financement adéquat à l'enseignement primaire et secondaire. Il faudrait également que des groupes comme le nôtre et nos membres provinciaux fassent du lobbying, disons, auprès des gouvernements provinciaux pour obtenir la garantie que, si des fonds supplémentaires étaient offerts, ils seraient orientés vers l'enseignement primaire et secondaire. Je crois que j'ai dit quelque chose de très évident lorsque j'ai dit que dans notre société il y a une forte concurrence entre les différentes exigences. N'importe quel niveau de gouvernement peut facilement avoir accès à des revenus supplémentaires sans les utiliser pour les choses que je pourrais considérer les plus méritoires, même s'il y a quelqu'un d'autre qui croit que quelque chose d'autre serait mieux. Monsieur Goble, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Goble:** Oui, si vous le permettez. Nous sommes très reconnaissants de la politesse de ce comité qui nous a laissé beaucoup de latitude dans cette discussion de nos préoccupations. J'aimerais revenir un peu au mandat précis du comité; la question posée par M. Herbert s'accorde très bien avec les autres questions soulevées.

Je vais d'abord faire un commentaire sur les rôles. Notre fédération, la Fédération des professeurs canadiens, est une fédération d'organismes provinciaux et territoriaux. Comme on l'a déjà fait remarquer, la question du montant à dépenser pour l'enseignement dépend des décisions quant aux priorités à l'intérieur des provinces et des territoires. L'une des fonctions de nos organismes membres est de faire tout leur possible dans leur propre juridiction pour amener les gouvernements à accorder une haute priorité à l'enseignement.

## [Texte]

Our function is to make sure that, to the extent that federal decisions influence the availability of money to the provinces, the situation not provide the provincial governments with an excuse to refuse to give education a high priority. In other words, we recognize that money may be made available to the province; they may not choose to spend it on what we would like them to spend it on, but we would not like them to be able to plead insufficiency of funds as an excuse for not giving education the support it needs.

In 1964, the then Prime Minister, the late Mr. Pearson, observed that without in any way wishing to interfere with the constitutional prerogatives of the provincial governments, the federal government ought to recognize the nature of the financial burdens of provincial governments, that in planning the distribution of tax incomes among the jurisdictions, the federal government should recognize that education is a heavy financial burden upon the provinces. We maintain that that is still a very sound principle; the federal government should recognize that education must continue to be, and is continuing to be, a heavy financial burden for the provinces.

• 1055

We want to go a little further in terms of the terms of reference of this committee. Your specific reference to education is in the established programs financing, which refers to post secondary education. But we are concerned about your other concern, which is with equalization and with fiscal balance, because the burden of educational cost is an unequal burden, the burden of adjustment that we are going through just now is a very unequally distributed burden. It costs a lot of money to wind down a system, just as it costs money to wind up a system. The cheapest thing is to run a system that does not change. The cost of winding down the school systems is very unequally distributed among the provinces, they are going through a very different experience of declining enrollment, they are going through different experiences of program adjustment. The demands that are being placed on the school system to adjust are very unequally distributed: there are the demands presented, for example, by new directions in immigration policy, resulting in a different immigrant population with different demands on the school system; the demands of the changing attitudes of Canadians towards the needs and rights of minority populations; the demands of adjustment of vocational and pre-vocational education to meet the move towards a high-technology society. All these things are hitting in different ways in different parts of the country and are producing an inequality of burden.

We stress, therefore, that our concern, our reason for being here, is to plead with you that, in reviewing the nature of equalization, every effort be made to preserve the equal capacity of provinces to meet these unequal burdens.

Mr. Thacker has invited us, for a moment, to wear your hat. With all due respect, we cannot quite. We are the witnesses

## [Traduction]

Notre fonction est de garantir que, dans la mesure où les décisions fédérales influencent les montants disponibles aux provinces, la situation ne donne pas aux gouvernements provinciaux une excuse pour refuser d'accorder une haute priorité à l'enseignement. Autrement dit, nous savons que l'argent peut être à la disposition des provinces; elles peuvent décider de ne pas dépenser ces fonds là où nous aimerions les voir dépenser, mais nous n'aimerions pas que les provinces puissent invoquer le manque de fonds comme excuse pour ne pas donner à l'enseignement l'appui nécessaire.

En 1964, le premier ministre de l'époque, feu M. Pearson, a remarqué que, sans vouloir d'aucune façon intervenir dans les prerogatives constitutionnelles des gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral devrait reconnaître la nature des fardeaux financiers des gouvernements provinciaux; qu'en planifiant la distribution des revenus fiscaux entre les différentes juridictions, le gouvernement fédéral devrait reconnaître le fait que l'enseignement représente un lourd fardeau financier pour les provinces. Selon nous, ce principe est encore extrêmement valable, le gouvernement fédéral devrait reconnaître le fait que l'enseignement doit continuer à être, et continue à être, un lourd fardeau financier pour les provinces.

Allons un peu plus loin que le mandat de ce Comité. Votre mandat précis quant à l'enseignement a trait au financement de programmes établis, c'est-à-dire l'enseignement postsecondaire. Mais nous nous préoccupons de votre autre intérêt, celui de la péréquation et de l'équilibre fiscal, car le fardeau des coûts d'enseignement est un fardeau inégal; le fardeau de l'adaptation actuelle est un fardeau dont la distribution est très inégale. Démanteler un système coûte très cher, tout comme la mise en place d'un système coûte cher. Ce qui coûte le moins, c'est l'exploitation d'un système qui ne change pas. Le coût du démantèlement des systèmes scolaires est distribué de façon très inégale entre les provinces; elles rencontrent des expériences d'inscription diminuant très différente; elles vivent des expériences de rajustement de programmes très différentes. Les pressions exercées sur le système scolaire dans le domaine de l'adaptation sont distribuées de façon très inégales: Il y a par exemple les pressions que représentent les nouvelles directives de la politique d'immigration qui entraînent une population immigrante différente, avec des besoins différents auxquels le système scolaire doit répondre; les pressions des attitudes changeantes des Canadiens quant aux besoins et aux droits des populations minoritaires; les pressions de la réadaptation de l'enseignement professionnel et préprofessionnel en vue de répondre à l'orientation actuelle vers une société de haute technologie. Toutes ces pressions s'exercent différemment dans les différentes parties du pays et donnent lieu à un fardeau inégal.

Nous voulons donc souligner le fait que notre préoccupation, la raison pour laquelle nous sommes venus ici, est de vous prier de faire tous les efforts possibles, dans votre examen de la nature de la péréquation, pour conserver la capacité égale des provinces à assumer ces fardeaux inégaux.

M. Thacker nous a invités de nous mettre à votre place pour quelques instants. Sauf votre respect, nous ne pouvons y



*[Text]*

and we have to recognize not only your right but, I am afraid, your responsibility to be eventually the adjudicators. But there is one point that I would like to make: we are concerned that the federal government not lose its power to equalize. We are somewhat concerned that the transfer of taxing ability to the provinces not go so far that the federal government would lose its ability to give direct help where direct help is needed, to give special cash assistance where special cash assistance is necessary. I do not know how far we can go in that, we may wish to go a little further in our written submission, but we do see some reason for concern in the extent to which the taxing capability has been transferred from Ottawa to the provinces.

**Mr. Herbert:** You have, of course, put your finger on the two programs that you have said will affect the level of education, the equalization program and the program that provides direct funding for post secondary education. Despite the fact that the eight dissenting provinces did not see fit to request that equalization be included in the constitutional package, I suspect that there is general agreement that we should continue an equalization program. It will be up to the federal government, eventually, to decide on the degree to which they are either going to increase, decrease—or maybe leave alone—the program. Nevertheless, those are no-string funds that are given to the have-not provinces so that the provinces can decide themselves what their priorities are. You have acknowledged that the decision on education is a provincial decision, therefore you are going to have to continue to lobby the provinces to provide the level of education that you consider desirable, and it is abundantly apparent that the federal government is not going to be able to write any conditions into the funds it transfers to the provinces.

So that brings me to the program that provides direct funding for post secondary education. For the nine provinces where the taxpayer submits only one tax return, the individual is not really concerned about whether it is coming out of the federal pocket or the provincial pocket, it is only in the Province of Quebec that it is abundantly apparent to us how much we pay to the provincial government, because we submit a separate tax return. We had a case in point where the federal government wanted to transfer some moneys from the federal level to the provincial level, to pay it to the taxpayer, and you will recall that the only region where there was any difficulty was in the Province of Quebec because we had to pay the moneys directly to the taxpayer. There was no mechanism by which we could make the transfer between the different pockets.

• 1100

But since there is only one tax return in the nine provinces and the taxpayer does not seem to be particularly concerned about whether his dollar is going on one side or the other, and since acknowledge that there is no way the federal government can impose conditions, why do we not just give a few more tax points to the provinces for that particular program? Let them

*[Translation]*

arriver tout à fait. Nous sommes les témoins, et nous devons reconnaître non seulement votre droit, mais également, malheureusement, votre responsabilité de jouer à un moment donné le rôle de juge. Mais j'aimerais faire valoir une chose: nous ne voulons pas que le gouvernement fédéral perde son pouvoir d'égaliser. Nous ne voulons pas que le transfert aux provinces du pouvoir d'imposition aille si loin, que le gouvernement fédéral perde sa capacité de donner de l'aide directe là où le besoin existe, de donner de l'aide spéciale en espèces là où c'est nécessaire. Je ne sais pas dans quelle mesure nous pouvons aborder ce sujet; nous voudrions peut-être aller un peu plus loin dans notre présentation écrite, mais nous croyons qu'il y a lieu de nous préoccuper de la mesure dans laquelle la capacité d'imposition a été transférée d'Ottawa aux provinces.

**M. Herbert:** Évidemment, vous avez mis le doigt sur les deux programmes qui toucheront, selon vous, le niveau de l'enseignement: le programme de péréquation et le programme qui fournit le financement direct pour l'enseignement postsecondaire. Bien que les huit provinces dissidentes n'aient pas jugé nécessaire de demander que la péréquation soit comprise dans le projet constitutionnel, je soupçonne qu'il y a un accord général sur le fait que nous devrions continuer un programme de péréquation. A un moment donné, ce sera au gouvernement fédéral de décider dans quelle mesure il va ou augmenter ou diminuer, ou peut-être laisser tel quel, le programme. Néanmoins, il s'agit de fonds discrétionnaires accordés aux provinces défavorisées afin qu'elles puissent décider d'elles-mêmes de leurs priorités. Vous avez reconnu le fait que les décisions sur l'enseignement relèvent des provinces; vous serez donc obligé de continuer à faire des pressions auprès des provinces pour qu'elles fournissent le niveau d'enseignement qui vous semble souhaitable. Il est parfaitement clair que le gouvernement fédéral ne pourra assortir de conditions les fonds qu'il transfère aux provinces.

J'en arrive donc au programme qui fournit du financement direct pour l'enseignement postsecondaire. Dans les neuf provinces où le contribuable ne produit qu'une déclaration d'impôt, les particuliers ne se préoccupent pas réellement de savoir si les fonds viennent du fédéral ou du provincial; ce n'est que dans la province du Québec qu'est parfaitement clair ce que nous payons au gouvernement provincial, étant donné que nous produisons une déclaration d'impôt distincte. Il y a eu justement un cas où le gouvernement fédéral voulait transférer des fonds au niveau provincial, les verser aux contribuables; vous vous souviendrez que la seule région où il y a eu des difficultés était la province du Québec, parce que nous étions obligés de payer l'argent directement au contribuable. Il n'existait aucun mécanisme nous permettant de faire le transfert d'un porte-monnaie à l'autre.

Mais, étant donné que, dans neuf des provinces, il n'y a qu'une seule déclaration d'impôt, et étant donné que le contribuable ne semble pas se préoccuper particulièrement de savoir si c'est le gouvernement fédéral ou provincial qui reçoit son argent, et étant donné que vous reconnaissez le fait qu'il n'y a aucune façon pour le gouvernement fédéral d'imposer des

*[Texte]*

use their ability to assess the level of income tax themselves and take it completely out of the federal area of responsibility.

**Mr. Goble:** There is a point beyond which transfer of tax points becomes a disequalizing mechanism. We are concerned about that. We are concerned that the use of tax-point transfers instead of equalization payments not only stops the process of equalization but may also actually promote inequality. We are concerned also that there is some level—and I am not at this point prepared to say that it is—at which fiscal imbalance becomes a major problem, that the federal government in fact loses its capability to perform its necessary equalizing function.

**Mr. Herbert:** I must admit I did not intend to lead you into that statement, but I am extremely pleased that you made it because it is my contention that the transfer of tax points is going to increase inequalities. Now that has still to be illustrated by figures.

**Mr. Goble:** I think the principle is indisputable. There may be some argument about when it happens. We are not going to quote the old dialogue between George Bernard Shaw and the actress, but . . .

**Mr. Herbert:** The province where we have transferred the greatest number of tax points, the Province of Quebec, is one of the have-not provinces, and under those circumstances it may not necessarily be advantageous to the province to have an increased number of tax points transferred to it. However, let us go to my last point on this program for the funding of post-secondary education. You have not suggested—and I want to make it clear that this is your position—that any conditions be imposed on the funds which are transferred under that program.

**Mr. Goble:** I would not really be proper for us to go far into the matter of the funding of post secondary education because we have to respect that our colleagues at the post-secondary level have the prior right to speak to you about that. The president may wish to make some further comment on that. I do not want to deflect your question, Mr. Herbert, but if I might go back and pick up a passing reference you made to different approaches to maintaining equalization. You mentioned the constitutional one, for instance. I would rather remind the committee that this particular organization has for many years now been committed to promoting the concept of an 11-government, Canadian office of education which would provide for continuing consultation in non-confrontational atmosphere to determine just what the needs of the provinces are and how the resources of the country might most equitably be allocated to meet the needs, which are ultimately the needs of Canadians, not of governments.

**Mr. Herbert:** I am smiling once again, Mr. Chairman, because I have spoken in the House several times on this subject, as you may or may not be aware . . .

*[Traduction]*

conditions, pourquoi ne donnerions-nous pas quelques points fiscaux supplémentaires aux provinces pour tenir compte de ce programme précis? Qu'elles utilisent elles-mêmes leur capacité d'évaluer le niveau d'impôt sur le revenu et que ce soit enlevé entièrement du domaine de la responsabilité fédérale.

**M. Goble:** Au-delà d'un certain point, le transfert de points fiscaux devient un mécanisme d'inégalisation. Cela nous préoccupe. Nous craignons que le remplacement des paiements de péréquation par l'utilisation de transfert de points fiscaux, non seulement arrête le processus de péréquation, mais puisse également favoriser les inégalités. Nous craignons également qu'à un certain niveau—et je ne puis pour le moment le décrire—le déséquilibre fiscal devienne un problème important, que le gouvernement fédéral perde effectivement sa capacité de jouer son rôle nécessaire d'égalisateur.

**M. Herbert:** Je dois avouer que je n'avais pas l'intention de vous amener à faire cette affirmation, mais je suis très heureux que vous l'ayez faite, car je prétends que le transfert de points fiscaux va augmenter les inégalités. Évidemment, il reste à démontrer ce fait par des chiffres.

**M. Goble:** Je crois que le principe est irréfutable. Il y aura certainement des discussions quant au moment où arrivera cela. Nous ne voulons pas citer le vieux dialogue entre George Bernard Shaw et l'actrice, mais . . .

**M. Herbert:** La province à laquelle nous avons transféré le plus grand nombre de points fiscaux, le Québec, est une des provinces défavorisées et, dans ces circonstances, il n'est pas nécessairement avantageux pour la province d'obtenir le transfert d'un plus grand nombre de points fiscaux. En tous cas, passons maintenant à mon dernier commentaire sur ce programme de financement de l'enseignement postsecondaire. Vous n'avez pas proposé—et je veux que ce soit clair que c'est bien votre position—qu'on impose des conditions aux fonds transférés dans le cadre de ce programme.

**M. Goble:** Il ne serait réellement pas approprié pour nous de rentrer dans les détails du financement de l'enseignement postsecondaire; nous devons respecter le fait que nos collègues au niveau postsecondaire ont un droit prioritaire de vous en parler. Le président voudrait peut-être ajouter quelque chose à cela. Monsieur Herbert, je ne veux pas détourner votre question, mais, si vous le permettez, j'aimerais en revenir à un commentaire que vous avez fait sur les différentes approches disponibles pour maintenir la péréquation. Par exemple, vous avez mentionné l'approche constitutionnelle. Je préférerais rappeler aux membres du Comité que notre organisme s'est déjà engagé depuis bien des années à favoriser le concept d'un bureau d'enseignement canadien regroupant les onze gouvernements qui permettrait une consultation permanente dans une atmosphère de non-affrontement afin de déterminer exactement quels sont les besoins des provinces et comment les ressources du pays pourraient être attribuées afin de répondre le plus équitablement aux besoins, besoins qui sont en fin de compte les besoins des Canadiens et non pas des gouvernements.

**M. Herbert:** Monsieur le président, je souris encore une fois, car j'ai déjà parlé à plusieurs reprises de ce sujet en Chambre, comme vous le savez peut-être . . .



[Text]

**Mr. Goble:** Yes.

**Mr. Herbert:** ... and fully support the setting up of such a grouping of the provincial ministers of education, with some responsible federal authority, to look into the inequalities and to find some means by which these inequalities can be levelled out. I still say that the final decision we have to make, leaving aside equalization for a moment, which is the major program for resolving some of the problems that you have, is whether we are going to continue to fund education, recognizing that it is a provincial responsibility, at a level which is obviously causing some concern with the federal Minister of Finance, without imposing either conditions on the transfer of the funds, or a requirement that the province account for the spending of those funds, not necessarily to the federal government, but certainly to the public at large. At what point do we continue to put moneys into a provincial treasury without having some say in the way they shall be spent, other than the program of equalization?

• 1105

**Mr. Goble:** There are two levels of decision here. The first is a political decision about those programs which should properly be funded by tied money from the federal government. To quote an example:

The language education programs, operated through the office of the Secretary of State, are programs which, it has been decided by the political will of Parliament, should be funded by specific grants. Now once that political decision has been made, our concern as educators is that there be mechanisms in place to track the money, to measure its application to ensure that it has been used for the purposes for which it was allocated.

**Mr. Herbert:** If the province refuses to be accountable and to let you track those funds, do you suggest that the federal government continue to transfer those funds?

**Mr. Goble:** In the specific matter of language programs which I am choosing to talk about—you are asking about post-secondary and I am sorry I am changing the subject ...

**Mr. Herbert:** No, I will stay with your language as well because I am most interested in the money we are spending on language training.

**Mr. Goble:** We do have a firm position there. We believe the regulations governing the payment of that kind of money to the provinces should include accountability and beyond that specific point I will pass to you. Can you carry it any further?

**Mr. Chisholm:** No, I think you have covered the essence of it. I think what is being referred to here is the expenditure of money of the taxpayer and the responsibility of government, both at the federal and provincial level to be accountable to the taxpayers for where those funds have gone. Certainly we have been very concerned about how the bilingualism in education grants has been allocated and, consequently, our members and the federation have taken the position that there should be accountability to ensure that funds which are grant-

[Translation]

**M. Goble:** Oui.

**M. Herbert:** ... et j'appuie entièrement la mise en place d'un regroupement de ce genre des ministres de l'Éducation des provinces et d'une autorité fédérale responsable pour étudier les inégalités et déterminer par quel moyen on pourrait supprimer ces inégalités. Je maintiens toujours qu'il nous faudra, en dernière analyse, en laissant de côté pour un instant les paiements de péréquation qui permettront de résoudre certains de vos problèmes, nous prononcer sur la question de savoir si nous continuerons à financer l'éducation, sans oublier qu'il s'agit là d'une compétence provinciale, à un point tel que le ministre fédéral des Finances s'en inquiète très évidemment, sans imposer de conditions au transfert des fonds et sans exiger que la province en rende compte, pas nécessairement au gouvernement fédéral, mais certainement au public en général. Jusqu'à quel point devons-nous continuer à verser des argent dans les trésors provinciaux sans avoir un mot à dire sur la façon de dépenser ces argent, sauf dans le cadre du programme de péréquation?

**M. Goble:** Il s'agit ici de deux sortes de décisions. D'abord, il y a une décision au niveau politique quant aux programmes que le gouvernement fédéral se doit de financer, et ce par des fonds assortis de conditions. Pour vous donner un exemple:

Les programmes de formation linguistique administrés par le bureau du Secrétaire d'État, sont financés selon une décision politique du Parlement par des subventions précises. Une fois la décision politique prise, comme éducateurs, nous nous intéressons à ce qu'il y ait des mécanismes en place pour suivre cet argent, afin de voir s'il a bel et bien été dépensé aux fins prévues.

**M. Herbert:** Si la province refuse de rendre des comptes, de vous laisser suivre ces fonds, proposez-vous que le gouvernement fédéral continue quand même à les transférer?

**M. Goble:** En ce qui concerne expressément les programmes linguistiques dont j'ai choisi de parler, et vous me posez là une question sur l'enseignement postsecondaire, excusez-moi, je change là le sujet ...

**M. Herbert:** Non, je tiens à parler des programmes linguistiques aussi puisque je m'intéresse beaucoup à l'argent consacré à la formation linguistique.

**M. Goble:** Nous avons sur cette question une position ferme. Nous croyons que la réglementation régissant le versement de paiements de ce genre aux provinces doit être justifiée; pour ce qui est de l'autre aspect, je vous cède la parole. Pouvez-vous continuer?

**M. Chisholm:** Non, je crois que vous avez donné la réponse en gros. Il s'agit ici je crois de deniers publics qui sont dépensés et de la responsabilité du gouvernement, aux paliers fédéral et provincial, de rendre compte aux contribuables de l'argent dépensé. Il est certain que nous nous sommes très intéressés aux subventions pour le bilinguisme et, par conséquent, nos membres et notre Fédération ont adopté la position qu'il faut rendre des comptes pour garantir que les fonds

[Texte]

ed for the purpose of improving the bilingualism function in education are used for that purpose.

I will leave a copy of something with you. It is not our submission, but we have a policy on education financing. One of the clauses in it, and you can look at the specifics when I give it to you, deals with the responsibility of the federal government which, we believe,

...has the moral, if not the constitutional, obligation to all Canadians, the taxing capacity and the re-distributive machinery necessary to compensate for interprovincial differences between financial ability and cost per unit of educational need.

That is what we were referring to earlier.

From that follows:

that the federal government has a specific financial obligation to education, namely, to establish a system of equalization grants...

This is what we have been talking about. I will leave some other parts out.

In order to qualify for the federal grant, each province should be required to satisfy the following minimum conditions:

- (i) Demonstration by each province that educational resources were distributed to persons within its borders according to educational need...

In other words, that there is a high degree of educational opportunity existing within each province. Now the mechanism for doing that is, I think, what you are inquiring about. We do not have the specifics as to how that could be done, but we believe that funds that are allocated to a province for a particular purpose should in fact be used for that purpose in general terms; second, a demonstration by each province that it has raised an amount for education equivalent to a predetermined share of its own resources in relation to provincial personal income, for example. We will attempt to elaborate in the submission that we make to this committee on those points and some of the points that were raised in the questioning this morning.

• 1110

**The Chairman:** Could you make sure that our research adviser and our clerk are aware of that publication?

**Mr. Chisholm:** We have several copies here. If you want additional ones we have them.

**Mr. Herbert:** I will just finish up by saying that I am going to send your responses to the Secretary of State to reinforce the representations I have been making on behalf of the various groups in Quebec who feel that there has to be accountability for the spending of those funds.

**Mr. Chisholm:** Thank you very much, we appreciate that.

[Traduction]

accordés en vue d'améliorer l'aspect bilinguisme de l'éducation servent réellement à cette fin.

Je vais vous laisser copie de quelque chose. Il ne s'agit pas de notre mémoire, mais nous avons une politique sur le financement de l'éducation. L'un des articles de ce document, et vous pourrez l'examiner en détail lorsque je vous le donnerai, porte sur la responsabilité du gouvernement fédéral qui, à notre avis,

a l'obligation morale, sinon constitutionnelle, à l'égard de tous les Canadiens, de mettre en place les mécanismes d'imposition et les mécanismes de redistribution nécessaires à la compensation des différences interprovinciales entre la capacité financière et le coût unitaire des besoins en éducation.

C'est de cela que nous parlions plus tôt.

De là il s'ensuit:

que le gouvernement fédéral a une obligation financière précise à l'égard de l'éducation, à savoir qu'il doit mettre sur pied un régime de paiements de péréquation...

C'est de cela que nous parlons. Je vais laisser tomber certains autres passages.

De façon à être admis à une subvention fédérale, chaque province devrait répondre au moins aux conditions minimales suivantes:

- (i) que chaque province prouve que les ressources allouées pour l'éducation ont été distribuées aux citoyens à l'intérieur de ses frontières selon leurs besoins éducationnels...

En d'autres termes, qu'il existe à l'intérieur de chaque province, un grand nombre de possibilité en matière d'éducation. Justement vous faites enquête sur ces mécanismes, je crois. Nous n'avons aucune proposition précise sur la façon de procéder, mais nous croyons que les crédits alloués à une province dans un but particulier doivent, d'une façon générale, servir à cette fin; deuxièmement, que chaque province fasse la preuve qu'elle a réuni une somme équivalente à une part prédéterminée de ses propres ressources aux fins de l'éducation, par exemple en fonction du revenu provincial personnel. Nous tenterons dans le mémoire que nous préparerons à l'intention de votre comité de faire valoir ces points et certains autres soulevés au cours des questions ce matin.

**Le président:** Voulez-vous vous assurer que notre conseiller en recherche et notre greffier sont au courant de cette publication?

**M. Chisholm:** Nous en avons plusieurs exemplaires ici. Si vous en voulez d'autres, nous en avons.

**M. Herbert:** J'aimerais terminer en disant que je vais envoyer vos réponses au Secrétaire d'État afin de donner plus de poids aux représentations que j'ai moi-même présentées au nom de divers groupes du Québec qui estiment qu'on doit justifier la façon dont ces fonds sont dépensés.

**M. Chisholm:** Merci beaucoup, nous vous en sommes reconnaissants.



## [Text]

**The Chairman:** I want to thank you gentlemen for having come before us, and I want to tell you that we are very grateful to you for having accepted our invitation on such short notice. We have a constraint of time and the reason that we had to push a bit to try to get some national organizations to come before us this week is because we made a decision to travel. We thought we should try to mix the kind of testimony we have and the input that we have between national organizations based in Ottawa, Montreal and Toronto and to try to feel the pulse elsewhere in the country and that may be difficult for us to schedule. In any event, I want to assure you that your testimony has been very valuable.

We have decided that for all of those who come before us who do not at the time have a written brief, that when they do submit a brief it will be appended to the *Minutes of Proceedings and Evidence* of a further meeting.

The clerk is not at the table now, but could we have a motion to that effect now?

**Mr. Blenkarn:** I so move.

**The Chairman:** This is the third group that has said it did not have time to present a brief in a form that was presentable as a submission, so when it is presented we will append it to our proceedings.

**Mr. Chisholm:** Mr. Chairman, if I may, I would like on behalf of the Canadian Teachers' Federation to thank you and the members of the task force for the opportunity to appear before you this morning. We are particularly grateful for the latitude that was allowed in the presentation and in the discussion. We do apologize for the lack of documentation, but we assure you that we will follow up on this activity. As Norm Goble mentioned earlier, we have been concerned about the matter of financing education for quite a number of years now, so it is not, shall we say, a one-shot effort. We will follow up, Mr. Chairman, and as a parting message, we would hope that members of the task force would remember in their deliberations that recommendations they make could have and may have implications for the elementary and secondary education systems of our country.

The document that was circulated to members of the task force, the particular pages that I would refer you to are pages 17 and 18 which deal with education finance, and I would commend that to your reading.

I thank you very much, Mr. Chairman, for the opportunity.

**The Chairman:** Thank you very much.

The meeting is adjourned.

## [Translation]

**Le président:** Je tiens à vous remercier, messieurs, d'avoir comparu devant nous, et je tiens à vous dire que nous vous sommes très reconnaissants d'avoir bien voulu accepter notre invitation sur avis aussi court. Nous sommes limités par le temps et si nous avons dû pousser un peu pour tenter de faire venir devant nous cette semaine les représentants d'organismes nationaux, c'est que nous avons décidé de voyager. Nous avons pensé qu'il valait mieux tenter de mêler ce genre de témoignage et la contribution des organismes nationaux à Ottawa, Montréal et Toronto et d'essayer de voir ce qui se passait ailleurs au pays, ce qui risque d'être difficile à organiser. De toute façon, je tiens à vous dire que votre témoignage a été des plus utiles.

Nous avons décidé que, dans le cas de tous ceux qui comparaitront devant nous sans avoir eu le temps de préparer un mémoire écrit, nous annexerons ce mémoire écrit au *procès-verbal des délibérations*, lorsque nous le recevrons.

Le greffier n'est pas à la table actuellement, mais pouvons-nous recevoir une motion à cette fin?

**M. Blenkarn:** Je le propose.

**Le président:** Puisqu'il s'agit du troisième groupe qui nous dit ne pas avoir eu le temps de préparer un mémoire présentable, nous l'annexerons à nos délibérations lorsque nous l'aurons.

**M. Chisholm:** Monsieur le président, avec votre permission, au nom de la Fédération des enseignants canadiens, j'aimerais vous remercier, vous et les membres du groupe de travail de nous avoir offert la possibilité de comparaître devant vous ce matin. Nous sommes particulièrement reconnaissants de la latitude qui nous a été accordée au cours de notre présentation et de la discussion qui a suivi. Nous nous excusons encore du manque de documentation, mais je peux vous promettre que nous nous attaquerons à cette tâche immédiatement. Comme l'a dit Norm Goble, cela fait déjà nombre d'années maintenant que nous nous intéressons à la question du financement de l'enseignement et, par conséquent, il ne s'agit pas d'un effort isolé. Nous y donnerons suite, monsieur le président, et pour terminer, j'aimerais dire que nous espérons que les membres du groupe de travail se rappelleront au cours de leurs délibérations du fait que les recommandations qu'ils formuleront pourraient avoir et auront des répercussions sur les systèmes d'enseignement élémentaire et secondaire au pays.

Quant au document que nous avons distribué aux membres du groupe de travail, j'aimerais attirer tout particulièrement votre attention aux pages 17 et 18 où il est question du financement de l'enseignement que je vous recommande de lire.

Merci beaucoup, monsieur le président, de l'opportunité qui nous a été offerte.

**Le président:** Merci beaucoup.

La séance est levée.

[Texte]

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

• 1408

**Le président:** Nous continuons cet après-midi notre étude sur les arrangements fiscaux.

We are very happy to have before us, at this time, Professor Wayne Thirsk, a professor of economics at the University of Waterloo, who has had a lot of experience in dealing with inflation and unemployment and the regional dimensions of it. He co-authored, with a Mr. Wright, *The Impact of the Crude Oil Subsidy on Economic Efficiency in Canada*. He has also written many articles which appeared in the *Canadian Journal of Economics*, and recently he contributed a paper on tax harmonization and its importance in the Canadian federation to the Canadian Tax Foundation's publication entitled, *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, 1980

• 1410

Professor Thirsk, I want to express, on behalf of members of the task force, our gratitude for your agreeing on relatively short notice to appear before us this week. We appreciate that very much. I believe you have some documents you are leaving with us. The clerk is now having them photocopied and they will be distributed to members. I believe you have an opening statement you would like to make, and then we will proceed to questions. How long a statement would you like to make?

**Professor Wayne Thirsk (Department of Economics, Waterloo University):** I have been led to believe that I can hold forth for 10 or perhaps 15 minutes, a fairly brief period of time.

**The Chairman:** Yes, we have another witness at 3.30, but I think we would want to leave some time for questioning.

**Mr. Thirsk:** Of course.

**The Chairman:** Quite a bit of time for questioning.

**Mr. Thirsk:** Of course. Thank you, Mr. Chairman, for the opportunity to appear before you to present my views on this somewhat esoteric topic of tax harmonization. What I propose to do in my opening remarks is try to define the problem, since the problem itself is not often clearly stated or understood. Then I would like to briefly review Canadian experience in this policy area and talk briefly about the task that lies ahead of this committee and the federal government, as I see it. As you have mentioned, I am leaving behind copies of two papers I have done over the last couple of years which set out in much greater detail the gist of my remarks before you today. So if what I have to say is not entirely clear, I would ask you to refer to those two papers I have done.

[Traduction]

## AFTERNOON SITTING

**The Chairman:** We are continuing this afternoon our consideration of fiscal arrangements.

Nous sommes heureux d'avoir devant nous, cet après-midi, le professeur Wayne Thirsk, professeur d'économie à l'Université de Waterloo, lequel a acquis beaucoup d'expérience dans les domaines de l'inflation, du chômage et des dimensions régionales de ces problèmes. Il est le co-auteur, avec un certain M. Wright, du rapport intitulé *The Impact of the Crude Oil Subsidy on Economic Efficiency in Canada*. Il a également rédigé de nombreux articles qui ont été publiés dans le *Canadian Journal of Economics* et plus récemment, il a préparé à l'intention de la Canadian Tax Foundation, pour publication dans sa revue *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, 1980, un article sur l'harmonisation fiscale et son importance dans la fédération canadienne.

Monsieur Thirsk, je tiens, au nom des membres du groupe de travail, à vous exprimer notre gratitude d'avoir accepté, avec relativement peu de temps pour y penser, de vous présenter devant nous cette semaine. Nous vous en sommes très reconnaissants. Je crois que vous avez certains documents à nous laisser. Le greffier les a envoyés à la photocopie et on les distribuera ensuite aux membres. Je crois que vous avez un exposé à donner et ensuite, nous passerons aux questions. Combien de temps durera votre exposé?

**M. Wayne Thirsk (section d'économique, université de Waterloo):** On m'a laissé entendre que je pourrais parler pendant 10 ou peut-être 15 minutes, très peu de temps.

**Le président:** Oui, nous entendons une autre témoin à 15 h 30, mais je crois que nous voulons réserver du temps aux questions.

**M. Thirsk:** Bien entendu.

**Le président:** Je dirai même beaucoup de temps pour les questions.

**M. Thirsk:** Certainement. Je vous remercie, monsieur le président, de l'occasion qui m'est offerte de me présenter devant vous afin de vous faire part de mon point de vue sur le sujet quelque peu ésotérique de l'harmonisation fiscale. Mon intention, c'est d'abord de tenter de définir le problème puisqu'il arrive souvent que celui-ci ne soit pas clairement énoncé ni compris. Ensuite j'aimerais examiner brièvement ce qui c'est fait au Canada dans ce domaine de politique générale et dire enfin brièvement comment j'envisage la tâche qui attend ce comité et le gouvernement fédéral. Comme vous l'avez mentionné, je vous laisse des exemplaires de deux documents que j'ai préparés ces deux dernières années et dans lesquels j'explique d'une façon beaucoup détaillée les remarques dont je vais vous faire part maintenant. Ainsi, si ce que j'ai à dire n'est pas parfaitement clair, je vous conseillerais de vous reporter à ces deux documents.



## [Text]

The problem with tax harmonization is both a political and an economic one, and I think the problem is best seen by raising the following type of question. How is it possible, within a federation such as Canada, to reconcile provincial expenditure diversity, which is desirable, and the associated need for the provinces to have their own revenue sources, with an over-all tax system that will both promote economic efficiency and give rise to an equitable distribution of tax burdens within the country?

Now there are two extreme models, both of which have received some discussion in the popular press, and the discussion is in the form of what kind of compromise or trade-off one might be able to realize between these competing objectives. On the one hand, one can conceive of a federation that is highly politically decentralized and, as I will attempt to suggest in just a few moments, one of the consequences of a high degree of political decentralization is the correspondingly high degree of fiscal disharmony and the unsuitable or inefficient tax system that goes along with decentralization.

On the other hand, most of the measures I will talk about, and other have too, that would secure a very high degree of fiscal harmony within the country also imply a high degree of political centralization. The difficult juggling act that faces this committee, and perhaps the whole country, is how to sort this conflict out, and it is a conflict. Some sort of compromise or balance is required, and there are no perfect solutions. Nobody has, and certainly I have not, any magic remedies to propose.

Now, to anchor this discussion more in an historical context, I would like to briefly review the evolution of the tax system in this country. I will not dwell with the division of tax and revenue powers that are set forth in the BNA Act. I think everyone is, by now, familiar with them. I just would like to add, however, that the interpretation of those powers is less than clear-cut, and that is really the difficult issue. It is one thing to set out these powers, it is another to apply them in a way that is both acceptable and in conformance with the intent of the original legislation.

The situation that, I think we face in this country today is in some respects not a new one. We have been here before, and in some sense the wheel has come full circle. I am troubled and bothered by what I think is a very close resemblance between the tax situation that we appear to be heading towards very quickly today and the system that was widely discussed and commented on in this country during the 1930s. So let me go back to that period and try to illustrate some of the problems of tax harmonization within this historical framework.

What was thought to be an acceptable fiscal system was severely undermined by the economic shock of the great depression. With that depression, provincial revenues declined dramatically and provincial expenditures associated with growing welfare costs reached staggering levels. As most of you know, many municipalities were so strapped for funds that they were forced to default on their debts. As a result of this

## [Translation]

L'harmonisation fiscale constitue un problème tant sur le plan politique que sur le plan économique. Je crois qu'on le voit clairement en se posant les questions suivantes. Comment est-il possible, au sein d'une fédération comme le Canada, de concilier la diversité des dépenses provinciales, ce qui est souhaitable, et la nécessité qui en découle pour les provinces d'avoir leurs propres sources de recettes, en même temps qu'un régime fiscal global visant à la fois à promouvoir l'efficacité économique et à permettre une répartition équitable du fardeau fiscal dans tout le pays?

Il existe à l'heure actuelle deux modèles extrêmes qui ont tous deux fait l'objet d'un débat dans la presse populaire, débat qui a pris la forme de questions sur le genre de compromis ou d'échanges éventuels entre ces deux objectifs qui s'opposent. D'une part, on peut concevoir une fédération très décentralisée sur le plan politique, et tenterai dans un instant d'expliquer qu'une des conséquences d'un haut degré de décentralisation politique, c'est le haut degré correspondant de désaccord fiscal et le régime fiscal peu approprié ou encore inefficace qui va de pair avec la décentralisation.

D'autre part, la plupart des mesures dont je parlerai, tout comme d'autres l'ont fait, et qui pourraient assurer un degré très élevé d'harmonie fiscale au pays sous-entendent également un degré élevé de centralisation politique. La tâche difficile qui attend le comité, et peut-être le pays entier, consiste à faire le point sur ce conflit, car c'est bel et bien un conflit. Il faut en arriver à une certaine forme de compromis ou d'équilibre et aucune solution parfaite ne s'offre. Personne n'a, pas plus que moi, de remèdes magiques à vous proposer.

Afin de placer notre discussion dans son contexte historique, j'aimerais revoir brièvement l'évolution du régime fiscal du pays. Je ne m'arrêterai pas à la division des pouvoirs fiscaux et des recettes énoncés dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Je crois qu'à l'heure actuelle, tout le monde est bien au courant. J'aimerais seulement ajouter que l'interprétation donnée à ces pouvoirs est très peu claire et que c'est là le véritable problème. C'est une chose que de définir des pouvoirs, c'en est une autre que de les exercer d'une façon qui soit à la fois acceptable et conforme à esprit du texte original.

La situation à laquelle nous faisons face dans ce pays aujourd'hui n'est pas nouvelle à certains égards. Nous avons déjà vécu la même chose et dans un certain sens, le cycle est complet. Je suis inquiet et ennuyé par ce que je trouve être une ressemblance très étroite entre la situation fiscale vers laquelle nous semblons nous diriger très rapidement maintenant et le régime qui avait fait l'objet de débats et de commentaires nombreux au pays au cours des années 1930. Je voudrais donc à cette période et tenter de montrer certains des problèmes inhérents à l'harmonisation fiscale à l'intérieur de ce cadre historique.

Ce que l'on jugeait un régime fiscal acceptable a été considérablement miné par le choc économique de la grande dépression. Du fait de cette période de dépression, les recettes des provinces ont diminué sensiblement, et les dépenses provinciales liées aux coûts croissants du bien-être social ont atteint des niveaux renversants. Comme la plupart d'entre vous le savent, beaucoup de municipalités étaient tellement à cours de fonds

*[Texte]*

revenue collapse on the part of both the provinces and the municipalities, the provinces for their part responded by attempting to generate new revenue sources, and also turned to Ottawa for greater fiscal relief in the form of grants and loans.

The federal government's response was to establish an important royal commission, the Rowell-Sirois Commission, to investigate Canada's fiscal ills. What the commission found, and what I find appearing today, is an extremely untidy and illogical form of fiscal federalism. Many of the difficulties that we have today, and which we had in the 1930s, arise from what the Rowell-Sirois Commission deemed as the difficulties of a divided jurisdiction. Let me extract a quotation from their final report:

Costly government responsibilities which have become national in scope are being supported by regional and local revenues. Revenue sources which have become national in character are being employed by regional and local governments to the complete or partial exclusion of the central authority.

It was at this time that the provinces moved into the direct tax fields, which of course is an area reserved for them under the BNA Act; but their entrance into these tax fields had several undesirable characteristics. For one thing, there was a great deal of tax rate non-uniformity; tax rates were much higher in some provinces than in others. Discriminatory tax provisions were also fairly common. British Columbia, for instance, exempted dividend income for residents of that province, if that income was received from corporations that were headquartered in that province. I mention this example of tax discrimination because within the last couple of years, this same province has introduced the same measure and it gives rise to the same cause for concern.

## • 1420

Moreover, the problem of divided jurisdiction had acted to severely undermine the ability of the federal government to enter into effective international taxation agreements since the federal government could not compel provincial compliance on subjects which were within provincial jurisdiction. In the case of corporate income taxes, the commission found that businesses conducting their affairs on a national level were double, and in some cases triple, taxed, and that different forms of business were taxed at different rates in the same province, and the same kinds of businesses confronted vastly different rates in different provinces.

In the carefully chosen words of the Rowell-Sirois Commission, these provincial corporation taxes are peculiarly vexatious to those who pay them and particularly detrimental to the expansion of the national income. Faced with what they felt was the impressive absence of tax harmonization or co-ordination within the country, the commission felt strongly that to simply maintain the status quo, to not do anything

*[Traduction]*

qu'elles ont dû manquer à leurs obligations financières. À cause de ce manque de recette tant chez les provinces que chez les municipalités, les provinces ont pour leur part réagi en tentant de trouver de nouvelles sources de recettes et elles se sont tournées également vers Ottawa pour obtenir une plus grande aide fiscale sous la forme de subventions et prêts.

Le gouvernement fédéral a réagi en établissant une commission royale importante, la Commission Rowell-Sirois, afin que celle-ci fasse enquête sur les maux fiscaux du Canada. La Commission a constaté tout comme je le constate aujourd'hui que le pays se dirigeait vers une forme de fédéralisme fiscal extrêmement désorganisé et illogique. Nombre des difficultés que nous connaissons aujourd'hui, et que nous avons dans les années 1930, proviennent de ce que la Commission Rowell-Sirois jugeait être le fait d'un pouvoir divisé. Laissez-moi vous rappeler quelques lignes de son rapport final:

Des responsabilités gouvernementales coûteuses qui ont atteint une portée nationale sont maintenant supportées par les recettes régionales et locales. Les administrations régionales et locales utilisent maintenant des sources de recettes qui sont devenues nationales, à l'exclusion complète, ou encore partielle, du gouvernement central.

C'est à cette époque que les provinces se sont lancées dans les domaines de taxation directe, domaines, bien sûr, qui leur étaient réservés en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique; mais leur présence dans ces domaines de taxation a plusieurs caractères indésirables. Tout d'abord, il y avait un manque considérable d'uniformité dans les taux d'imposition, qui étaient beaucoup plus élevés dans certaines provinces que dans d'autres. Les dispositions fiscales discriminatoires étaient également choses courantes. Ainsi, la Colombie-Britannique exemptait d'impôt le revenu de dividendes pour les habitants de cette province, si les dividendes provenaient de sociétés dont le siège social était situé dans la province. Je donne cet exemple de discrimination fiscale parce qu'au cours des deux dernières années, cette province a rétabli la même mesure qui a soulevé les mêmes préoccupations.

En outre, le problème du pouvoir divisé a considérablement diminué la capacité du gouvernement fédéral à conclure des ententes fiscales internationales qui soient efficaces, du fait que celui-ci ne pouvait pas contraindre les provinces à respecter les engagements pris dans des domaines qui relèvent de leur compétence. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés la Commission a relevé que les sociétés qui opèrent à l'échelle nationale étaient doublement et parfois triplement imposées, et que des taux d'imposition différents étaient appliqués aux différentes formes d'entreprises dans la même province, tandis que les entreprises de même nature étaient imposées à des taux très différents d'une province à l'autre.

Dans les termes bien pesés qu'emploie la Commission Rowell-Sirois, ces taux d'imposition appliqués par les provinces sur le revenu des sociétés s'avèrent particulièrement contrariaires pour ceux qui les paient et nuisent spécialement à l'augmentation du revenu national. Devant ce qu'ils voyaient comme un manque impressionnant d'harmonisation ou de coordination des taux d'imposition au pays, les membres de la



## [Text]

about this problem, would be to, in their words, intensify the evils of the existing competitive scramble for revenues. This would lead to increasing friction between governmental units; increasing double taxation; increasing arbitrary, discriminatory and confiscatory tax levies; increasing costs of tax compliance; increasing disparities in tax burdens and government service levels between regions.

As a means of preventing this outcome, the commission recommended that the provinces withdraw completely from the personal and corporate income tax and succession duty fields. Now, before the federal government, at that time, had a chance to act on these proposals, World War II intervened. In fact, the report of Rowell-Sirois Commission was handed down the very day that the German army invaded Belgium for the second time. As a result of the national emergency, the direct tax powers of the provinces were ceded voluntarily to the federal government.

Now, since the end of World War II, we have seen the gradual emergence of greater tax muscle being exerted on the part of the provinces so that in some sense, I am bothered by what I think is a fairly close resemblance between the sort of fiscal chaos that was described by the commission in the 1930s and what seems to be emerging today in Canada. All of the tax devices that the Rowell-Sirois Commission roundly condemned are being seriously considered by provincial governments today and in my most pessimistic moments, I cannot help but think that the sort of dire forebodings of the Rowell-Sirois Commission about the consequences of fiscal disorganization and disharmony in the 1930s may have had to wait 40 years to be realized.

What would I conclude on this problem is that some sort of restraint on provincial fiscal behaviour, whether it be imposed above by the federal government or whether it be negotiated voluntarily, seems to be necessary in order to avoid the undesirable consequences of tax disharmony and fiscal disunity. What strikes me as being sort of impressive evidence in favour of taking some steps like these right now is that if you look at the way the provinces behave towards their municipalities, you find that they actively discourage the same kinds of fiscal competition that we are beginning to tolerate in this country. There is no province in this country that allows its municipalities to compete for industry in the same way that we are permitting provinces to compete for industry, which is by manipulating their tax systems. My question is this: if fiscal competition for economic activity is undesirable within a province, how can it possibly be desirable between provinces?

• 1425

Most of my comments really have to bear on the content of the tax collection agreement that has been in place in this country, in one form or other, since 1962, and which allows the provinces to set their own tax rates, subject to the limitation that they conform to a federal definition of what the tax base

## [Translation]

Commission étaient bien d'avis que le simple maintien du statu quo, le fait de ne rien faire au sujet de ce problème ne servirait qu'à accroître les conséquences néfastes de la course aux recettes à laquelle on se livrait. Il ne s'ensuivrait que des frictions plus fréquentes entre les gouvernements, un accroissement de la double imposition, des levées d'impôts plus arbitraires, discriminatoires et différentielles, une augmentation des frais d'acquiescement fiscal, des écarts croissants entre les charges fiscales et entre les niveaux des services donnés par le gouvernement dans les régions.

Pour éviter pareilles conséquences, la Commission a recommandé de retirer complètement aux provinces les champs d'imposition du revenu des particuliers, du revenu des sociétés et des droits successoraux. Puis, avant que le gouvernement fédéral puisse, à cette époque, donner suite à ces propositions, la Seconde Guerre mondiale a éclaté. En fait, le rapport de la Commission Rowell-Sirois a été déposé le jour où l'armée allemande a envahi la Belgique pour la deuxième fois. Après la déclaration de l'état d'urgence nationale, les pouvoirs des provinces en matière de taxation directe ont été cédés volontairement au gouvernement fédéral.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous avons vu peu à peu les provinces user d'un pouvoir de taxation plus musclé de sorte qu'en un certain sens, je suis gêné par la ressemblance assez proche qui existe entre l'espèce de chaos fiscal décrit par la Commission dans les années 30 et ce qui semble se dessiner aujourd'hui au Canada. Toutes les formes d'imposition que la Commission Rowell-Sirois a franchement condamnées, sont aujourd'hui envisagées sérieusement par les gouvernements provinciaux et, à même heures les plus sombres, je ne peux m'empêcher de penser que l'espèce de mauvais pressentiment qu'avait la Commission Rowell-Sirois au sujet des conséquences du désordre fiscal dans les années 30 aura peut-être mis 40 ans à se réaliser.

Ma conclusion, c'est qu'il semble nécessaire que le gouvernement fédéral restreigne le pouvoir des provinces en matière fiscale, que ce soit par la force ou dans le cadre de négociations, afin d'éviter les conséquences indésirables d'un manque d'harmonie et d'unité en matière d'imposition. L'attitude des provinces à l'égard de leurs municipalités, c'est-à-dire le fait qu'elles découragent véritablement les mêmes formes de concurrence fiscale que nous commençons à tolérer dans le pays, m'a semblé une preuve évidente de la nécessité de prendre dès maintenant des mesures semblables. Aucune province n'autorise ses municipalités à la concurrencer dans le domaine des industries de la façon dont nous permettons aux provinces de nous concurrencer dans ce domaine en manipulant leurs régimes fiscaux. Je vous pose la question suivante: si la concurrence fiscale dans le domaine de l'activité économique n'est pas souhaitable dans une province, comment peut-elle l'être entre les provinces?

La plupart de mes commentaires portent, en fait, sur le contenu des accords de recouvrement d'impôt en vigueur au pays, sous une forme ou une autre, depuis 1962, et qui permettent aux provinces de fixer leurs taux d'imposition, à condition de se conformer à la définition que le gouvernement

## [Texte]

is in the personal and corporate income tax fields. I am going to address my closing remarks to what I think are some important issues surrounding the tax collection agreements.

I think the main question here, without any doubt, is to help create a framework that will at least preserve, if not enhance, the existing degree of tax harmonization that we already enjoy in this country. How this can be achieved, and what this tax framework should specify, really constitute the important set of issues.

There are two important issues to consider. One is the process by which some sort of agreement is reached. On that, I am not really an expert at all, but I do think it is very important for the people who command the popular press to outline what the options are. Also, I think there are mutual benefits to be enjoyed by everyone if there is some sort of agreement on a code of acceptable fiscal behaviour, and I think this is what the tax collection agreements should strive to achieve. It is always tempting for an individual province to ask itself what will happen if it does not abide by any sort of code of acceptable fiscal conduct. There is no question that if every province except one adheres to the code the province that is the maverick in the system may be able to obtain some advantages for its residents at the expense of the rest of the country. I think many of the provincial tax measures that are being discussed today have this philosophy in mind.

However, I do not think it is a realistic scenario to consider. If one province attempts to use its taxing and fiscal powers to enlarge its own economic opportunities at the expense of other provinces, the outcome can only be a form of tax warfare or fiscal competition. We will have replaced what is a reasonable degree of fiscal co-ordination with an unacceptable amount of fiscal competition in which everybody, I think, stands to be clear losers, at least nobody can expect to emerge from a fiscal tug-of-war as a clear-cut winner.

As to the precise content of the code itself, there are only a few general remarks that I would like to make. If agreement on some basic principles of behaviour could be established, I think certain fiscal practices that are inconsistent with these principles could simply be prohibited in the code itself. For example, the proposition that no province should be able to impose a tax burden on non-residents to finance expenditures whose benefits accrue to residents would probably command wide acceptance.

• 1430

Applying this principle to the assignment of taxation powers suggests that provinces should confine themselves by and large to the personal income and sales tax basis, and surrender, with appropriate federal compensation, perhaps in the form of some additional revenue sharing, their occupancy of the corporate tax field. It seems clear that when the BNA Act restricted the scope of provincial taxation to direct taxes the intent of the restriction was to prevent interprovincial tax exporting from occurring. At the time the act was drawn up, however, corporate taxation did not exist, and the main channel for tax exporting at that time was the indirect taxation of interprovin-

## [Traduction]

fédéral donne de l'assiette fiscale des particuliers et des sociétés. Mes dernières observations porteront sur certains problèmes importants qui, à mon avis, intéressent les accords de recouvrements fiscaux.

Selon moi, la principale question est, sans l'ombre d'un doute, la nécessité de créer un cadre qui préservera au moins, s'il ne l'améliore pas, le degré d'uniformité fiscale qui existe actuellement au pays. La façon d'y parvenir et les modalités de ce cadre fiscal constituent, de toute évidence, les principaux problèmes à régler.

Deux questions importantes doivent être abordées. La première, c'est le processus de conclusion de certains accords. Je ne suis pas expert en la matière, mais je crois qu'il est très important que les gens qui contrôlent les médias décrivent quelles sont les possibilités. De plus, je crois que chaque partie peut tirer avantage d'une certaine forme d'entente sur un code d'éthique acceptable en matière fiscale et, à mon avis, ce devrait être le but d'un accord de recouvrements fiscaux. Il est toujours tentant pour une province de se demander ce qui arrivera si elle ne respecte pas une forme quelconque de code d'éthique acceptable en matière fiscale. Si toutes les provinces, sauf une, se conforment au code, il ne fait aucun doute que la province dissidente obtiendra peut-être certains avantages pour ses habitants aux frais du reste du pays. Je crois que nombre des mesures fiscales provinciales dont il a été question aujourd'hui ont été prises dans cette optique.

Mais je ne crois pas que ce soit là une stratégie réaliste à envisager. Si une province tentait d'utiliser ses pouvoirs en matière de taxation et d'imposition pour élargir ses possibilités économiques aux dépens des autres provinces, cela n'aboutira qu'à une forme de conflit ou de concurrence fiscale. Nous aurons remplacé ce qui est un degré raisonnable de coordination fiscale par un degré inacceptable de concurrence où chacun, à mon avis, serait perdant, ou du moins personne ne pourrait espérer s'en sortir en véritable vainqueur.

Pour ce qui est du contenu précis du code proprement dit, je ne ferai que quelques remarques générales. S'il était possible d'en arriver à un accord sur certains principes élémentaires de comportement, je crois que des pratiques fiscales contraires à ces principes pourraient tout simplement être interdites dans le code même. Ainsi, la proposition suivant laquelle aucune province ne devrait pouvoir imposer de charge fiscale à des personnes qui n'y habitent pas, afin de financer des dépenses dont les avantages ne profiteraient qu'aux habitants, serait probablement acceptée par la majorité.

l'application de ce principe à la répartition des pouvoirs en matière de taxation laisse supposer que les provinces devraient se limiter généralement à l'impôt sur le revenu des particuliers et à la taxe de vente, et renoncer, après avoir reçu une indemnité appropriée du gouvernement fédéral, peut-être sous la forme d'un partage accru des recettes, à leur pouvoir en matière d'imposition du revenu des sociétés. Il semble clair que la restriction du pouvoir provincial en matière de taxation à la taxe directe, prévue dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, visait à prévenir l'existence d'un impôt interprovincial. Toutefois, au moment où l'Acte a été rédigé, l'impôt sur le



[Text]

cial trade, I think that is why the BNA Act restricts provinces from using indirect taxes: to prevent this form of undesirable tax exporting.

The subsequent appearance of the corporate income tax base as an additional avenue for exporting taxes, I do not think has been adequately foreseen when the BNA Act was introduced. It is arguable, therefore, that there is ample constitutional precedent for the exclusive assignment of corporate taxation to the federal level of government.

A further element of this code might be a renunciation of all tax practices which are of a discriminatory nature, that is, tax measures which are of a beggar-thy-province nature and which attempt to secure some advantage for residents of a particular province to the detriment of residents in other provinces.

Let me quickly conclude by saying that there are a number of avenues through which it is possible to achieve greater harmonization. One is the model set forth in the report of the Rowell-Sirois commission which says essentially what taxes should be raised efficiently by the federal government and then grants should be made to sub-federal levels of governments to allow them to finance their expenditures. Although this proposal promises to achieve some tax efficiency, it does have the advantage though of putting the federal government in the role of being the tax collector and receiving very little credit for the expenditure benefits that would be financed by a transfer of revenue proceeds to provinces and even municipalities.

The other possibility is to impose some restriction on the taxing powers of the provinces and their ability to use tax instruments that are potentially at least, very destructive, such as the corporate income tax instrument, and to confine them to use the income and sale taxes as their main sources of revenues and to require them to finance their own expenditures by relying primarily on their own revenue sources. So, there is a world of difference between these two options that I have just outlined; one is much more centralist than the other.

With those comments, I think I will rest.

**The Chairman:** Thank you very much, Professor Thirsk.

Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman. Professor Thirsk, I am somewhat concerned with your idealism in this world we are living in in 1981. I would like to deal with the two tax areas separately. First of all, let us deal with personal income tax. We have one province at the present exercising its legitimate right to tax its citizens directly and receive those moneys. It sets up a completely separate tax structure which tends to benefit the lower income group and to increase the taxes of the higher income groups vis-à-vis the levels in the other provinces. Since the lower income groups are less mobile, it does not generally encourage movement of the lower income persons

[Translation]

revenu des sociétés n'existait pas et le principal moyen de lever un impôt interprovincial était la taxe indirecte sur le commerce interprovincial. C'est pourquoi, à mon avis, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique interdit aux provinces l'accès à la taxe indirecte: il s'agit d'empêcher la création de cette forme de taxe interprovinciale que personne ne souhaite.

L'apparition subséquente de l'impôt sur le revenu des sociétés, à titre de moyen supplémentaire de lever un impôt interprovincial, n'a pas été, selon moi, bien prévu dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il est par conséquent discutant d'affirmer qu'il existe un précédent constitutionnel suffisant pour justifier un pouvoir exclusif du gouvernement fédéral en matière d'impôt sur le revenu des sociétés.

Le code pourrait en outre mettre fin à toutes les pratiques fiscales de nature discriminatoire, c'est-à-dire celles susceptibles de provoquer des conflits et qui tentent d'assurer certains avantages aux habitants d'une province en particulier au détriment de ceux des autres provinces.

En conclusion, permettez-moi de souligner qu'il existe un certain nombre de moyens par lesquels il est possible de parvenir à une plus grande uniformité. Parmi ceux-ci figurent le modèle expliqué dans le rapport de la Commission Rowell-Sirois qui propose, en substance, que le gouvernement fédéral devrait se voir confier la tâche de lever des impôts et d'accorder par la suite des subventions aux échelons inférieurs d'administration, afin de leur permettre de financer leurs dépenses. Même si cette proposition laisse supposer une certaine efficacité en matière fiscale, elle a cependant l'avantage de donner au gouvernement le rôle de percepteur d'impôt, en lui laissant un mérite négligeable quant aux avantages qui découleront des dépenses financées par le moyen d'un transfert des recettes au profit des provinces et même des municipalités.

Il serait également possible de limiter, dans une certaine mesure, les pouvoirs de taxation des provinces et leur accès aux formes d'imposition qui sont, en puissance du moins, très destructives, par exemple l'impôt sur le revenu des sociétés, et de faire de l'impôt et de la taxe de vente leurs principales sources de recettes et d'exiger qu'elles financent elles-mêmes leurs dépenses en comptant avant tout sur leurs propres sources de recettes. Les deux formules que je viens de vous décrire sont à l'opposé l'une de l'autre; l'une est beaucoup plus centraliste que l'autre.

Sur ce, je crois que je vais me reposer.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Thirsk.

Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président. Monsieur Thirsk, votre idéalisme, dans le monde où nous vivons en 1981, me préoccupe un peu. J'aimerais pour ma part traiter des deux sphères d'imposition séparément. Tout d'abord, abordons l'impôt sur le revenu des particuliers. À l'heure actuelle, une province exerce son droit légitime d'imposer directement le revenu de ses citoyens et de percevoir cet argent. Ce droit établit une structure d'imposition tout à fait distincte qui tend à profiter aux groupes à faible revenu et à accroître l'impôt des groupes à revenu plus élevé par rapport aux taux qui existent dans les autres provinces. Du fait que les groupes à faible

[Texte]

into the Province of Quebec, but because the higher income groups are more mobile it certainly encourages those higher income persons to move out of the Province of Quebec, and that we are seeing. That is detrimental to the economy of the Province of Quebec. But you said: "impose restrictions on taxing powers of the provinces". Now, whilst recognizing the right of the Province of Quebec to exercise personal income taxes which, as a personal opinion, I see as being detrimental to the interests of Quebecers as a whole, how do we impose restrictions to stop them from doing just that?

• 1435

**Mr. Thirsk:** I tried to be careful in my comments by outlining what I thought were desirable restrictions, and so I certainly would think that the income tax area is one that should properly be reserved for provincial use. If provinces want to impose a personal income tax structure that is wildly inconsistent with practices in other provinces, then they will have to be prepared to pay some price for doing that, and you have outlined very clearly what some of those costs are.

I would only add that the tax mechanism works in very subtle ways so that when you look at the Quebec tax structure it is not entirely clear, for example, that the system is as progressive as an examination of its tax rates might lead you to believe. The simple reason for that is, for example, if a high income person is going to consider going to work in Quebec, he is not going to work there unless he is compensated for the higher tax bill that he faces. This is going to raise the cost of doing business in Quebec. It may cause, therefore, slower pace of economic activity in the province or higher prices, both of which will be felt by the lower income groups who are presumably supposed to benefit from this progressive tax structure, and so the actual effects of that tax structure may be quite different from those that are intended.

**Mr. Herbert:** It is even more difficult for the companies, of course, who find it very difficult to increase salary levels for the residents of the Province of Quebec and then find it impossible when they move those employees out of the Province of Quebec to positions in other provinces to take back what they have given because they were paying higher taxes in Quebec.

**Mr. Thirsk:** That is right, so it is an incentive not to do business in Quebec or not to have your business there as opposed to some other place.

**Mr. Herbert:** However, we recognize it is the Quebec government's right to do as it is doing, and whilst we may deplore what they do, we really cannot do anything about it.

**Mr. Thirsk:** I agree.

**Mr. Herbert:** Now, let us deal then with corporation taxes where we have some provinces that have decided to impose their own direct corporation taxes. Once again you suggest conceding the corporation tax field to Ottawa and assigning that right, but the provinces are opting out and the indication

[Traduction]

revenu sont moins mobiles, cette structure n'encourage généralement pas le déplacement des personnes de ce groupe vers la province du Québec, mais parce que les groupes à revenu plus élevés sont plus mobiles, elle les incite certainement à en partir, et c'est ce que nous constatons. Cette situation nuit à l'économie du Québec. Mais vous dites: «Imposez des restrictions sur les pouvoirs de taxation des provinces». Or, tout en reconnaissant le droit qu'a la province du Québec d'exercer ses pouvoirs en matière fiscale, ce qui, à mon avis, nuit aux intérêts des Québécois, comment pouvons-nous lui imposer des restrictions pour l'empêcher d'agir de la sorte?

**M. Thirsk:** J'ai essayé d'être prudent dans mes commentaires en soulignant ce qui, à mon avis, constitue des restrictions souhaitables et je serais certainement enclin à croire que le domaine de l'impôt devrait être réservé en propre aux provinces. Si les provinces désirent établir une structure d'impôt sur le revenu des particuliers tout à fait contraire à celle des autres provinces, elles devront alors être prêtes à en payer le prix, et vous avez donné quelques exemples très précis de ce que cela coûtera.

J'ajouterai seulement que le mécanisme d'imposition fonctionne de façon très ingénieuse de sorte que lorsque vous étudiez la structure fiscale du Québec, il n'est pas tout à fait clair, par exemple, que le système n'est pas aussi progressif qu'un examen des taux d'imposition pourrait le laisser croire. Il en est ainsi pour la simple raison que si, par exemple, une personne à revenu élevé songe à travailler au Québec, elle le fera uniquement si elle reçoit une indemnité proportionnelle au taux d'imposition plus élevé auquel elle doit faire face. Il en coûtera donc davantage pour faire des affaires au Québec. Cela pourra entraîner, par conséquent, un ralentissement de l'activité économique dans la province ou des prix plus élevés, deux conséquences dont souffriront les groupes à faible revenu qui en principe devraient bénéficier de cette structure d'impôt progressif. Ainsi, les effets réels de cette structure fiscale peuvent se révéler bien différents de ce qu'ils devaient être.

**M. Herbert:** Cette structure est encore plus astreignante pour les compagnies qui ont évidemment beaucoup de mal à augmenter les niveaux de salaire des Québécois et qui, lorsqu'elles mutent des employés à l'extérieur de la province de Québec, ne parviennent pas à récupérer ce qu'elles ont donné parce qu'elles payaient des impôts plus élevés au Québec.

**M. Thirsk:** C'est vrai, c'est une incitation à ne pas faire d'affaires au Québec ou encore à ne pas y établir son entreprise, par opposition à d'autres endroits.

**M. Herbert:** Cependant, nous reconnaissons que le gouvernement du Québec a le droit d'agir de la sorte et, même si nous déplorons cet état de fait, nous n'y pouvons absolument rien.

**M. Thirsk:** Je suis bien de votre avis.

**M. Herbert:** Maintenant, abordons la question de l'impôt sur les sociétés, domaine dans lequel certaines provinces ont décidé d'agir directement. Là encore, proposez de concéder ce champ fiscal à Ottawa et de lui attribuer le droit, mais les provinces s'y opposent et tout porte à croire que davantage de



*[Text]*

is that more provinces will opt out of the federal offer despite the fact that the federal collects the taxes without direct charge to the provinces concerned.

**Mr. Thirsk:** That is right. I see that coming.

**Mr. Herbert:** What means are we going to use either to force or to encourage the federal government to continue to relatively maintain equality, because among the provinces for which the federal government does collect corporation taxes, there is relative equality.

**Mr. Thirsk:** I believe there is constitutional power to achieve that reservation of the corporate tax field for the federal government. I think the provinces are enjoined under the BNA Act to—I have forgotten the exact phrase, but I have it somewhere in my papers—but it is direct taxation of objects within the province. I think that is the wording in the act itself, or words very much like those. It is clear that the corporate income tax reaches out and taxes residents outside the province, in the same way that a province might be able to if it imposed a tax on some product that it had a monopoly on; for example, the automobile industry here in Ontario. If the corporate income tax were integrated with the individual income tax, a person living in Ontario would see quite clearly that he might be paying tax on assets that were being employed in British Columbia or Alberta for example.

**Mr. Herbert:** Are you suggesting that there is something in our constitution—the old one, or the new one—that is going to give to the federal government the power to prevent the provinces from having their own, direct, corporate tax structure?

**Mr. Thirsk:** It is not clear to me. It has never been successfully challenged. It was challenged at the very beginning. The first corporate income tax to be adopted in this country was by Quebec in the last century and it was challenged by the federal government. But at that time the matter was settled not by the Supreme Court of Canada but rather by the Privy Council in England. I do not think the Privy Council understood the consequences of corporate taxation either, because it was a fairly innovative and novel tax instrument at that time.

**The Chairman:** Just like the British Parliament today.

**Mr. Thirsk:** That could very well be the case. But I would make a couple of points. One is that it is not clear to me that provinces have the constitutional authority to impose corporate income taxes. At least it could be challenged. Secondly, I would think even if it were decided, let us say, by the Supreme Court decision that they do, in fact, have this taxing power, to go back to the process that I talked about earlier, it would probably be possible for the federal government to make a clear case that if we have 10 separate corporate income taxes in this country we are going to have a dog's breakfast for a tax system and everybody is going to come out being the worse for it. It would make much more sense for the provinces to agree, for example, on a sharing of a federal corporate income tax that would leave all of them satisfied, as far as the revenue—

*[Translation]*

provinces rejettent l'offre du fédéral, en dépit du fait que celui-ci perçoit les impôts sans rien réclamer des provinces en cause.

**M. Thirsk:** C'est vrai, je vois cela venir.

**M. Herbert:** Quel moyen nous reste-il? Allons-nous avoir recours à la force ou encourager le gouvernement fédéral à maintenir relativement l'égalité parce qu'il y a une relative égalité parmi les provinces pour lesquelles le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur les revenus des sociétés.

**M. Thirsk:** Je crois que du point de vue constitutionnel, il existe un pouvoir qui permet de réserver ce champ fiscal au gouvernement fédéral. Je crois que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique enjoint aux provinces de... j'ai oublié la phrase exacte, mais je l'ai quelque part dans mes papiers... mais il s'agit de la taxe directe sur les articles à l'intérieur de la province. Je crois que c'est là le libellé de la loi même où quelque chose de très approchant. Il est clair que l'impôt sur le revenu des sociétés atteint les personnes à l'extérieur de la province et constitue un impôt pour celles-ci, de la même façon qu'une province pourrait le faire si elle levait un impôt sur certains produits dont elle a le monopole, par exemple, l'industrie automobile ici en Ontario. Si l'impôt sur le revenu des sociétés était incorporé à l'impôt sur le revenu des particuliers, une personne habitant l'Ontario verrait sans peine qu'elle peut payer des impôts sur des avoirs employés en Colombie-Britannique ou en Alberta, par exemple.

**M. Herbert:** Prétendez-vous que le libellé de notre constitution, l'ancienne ou la nouvelle, accorderait au gouvernement fédéral le pouvoir d'empêcher les provinces de jouir de leur propre mode de taxation directe?

**M. Thirsk:** Le point ne me semble pas clair. Ce pouvoir n'a jamais été contesté avec succès. Il a été mis en doute au tout début. C'est le Québec qui a levé le premier impôt sur le revenu des sociétés au pays, au siècle dernier, et le gouvernement fédéral a contesté cette décision. Mais à l'époque, le différend a été réglé non pas par la Cour suprême du Canada, mais par le Conseil privé de Londres. Je ne crois pas, pour ma part, que ce dernier ait saisi la portée d'un impôt sur le revenu des sociétés, parce qu'il s'agissait d'un moyen de taxation assez nouveau à ce moment-là.

**Le président:** Le gouvernement britannique se trouve dans une situation semblable aujourd'hui.

**M. Thirsk:** Cela pourrait bien être le cas. Mais permettez-moi de préciser deux choses. D'abord, il n'est pas clair, à mon avis, que les provinces disposent d'un pouvoir constitutionnel qui leur permette de lever un impôt sur le revenu des sociétés. Du moins, ce pouvoir peut être contesté. Ensuite, je crois que même si, par exemple, la Cour suprême déclarait que les provinces ont en fait ce pouvoir de taxation, pour en revenir au processus dont j'ai parlé auparavant, le gouvernement fédéral aurait probablement raison de dire que si nous avions au Canada dix impôts différents sur le revenu des sociétés, la confusion règnerait dans le domaine fiscal et chacun se retrouverait dans une situation pire qu'avant. Il serait beaucoup plus sensé que les provinces acceptent, par exemple, de partager l'impôt sur le revenu des sociétés avec le fédéral, ce qui

[Texte]

contributing capacity of this tax field is concerned. What provinces want are revenues, they are not so much interested, I do not think, in how they got them.

**Mr. Herbert:** There we part company. I was agreeing with you up to the point of the desirability of having a common corporate tax system. But when you say what the provinces want, I suggest to you that with the feeling there is in the country today the provinces realize that they can exercise tremendous power over the economies in their own provinces by using the corporate tax structure. Surely a classic example would be the Province of Alberta, which could, to an extreme, eliminate provincial corporate tax, in fact even give incentives . . .

**Mr. Thirsk:** That is right, negative taxes.

**Mr. Herbert:** . . . bring all kinds of companies into the province and obviously encourage people to move into the province to fill the jobs created by those companies. We could get a massive shift of the population caused by the wealth of Alberta exercised through corporate taxes.

**Mr. Thirsk:** And that is a worrisome prospect, I submit.

**Mr. Herbert:** And you contend that the federal government probably has the constitutional right to stop that practice?

**Mr. Thirsk:** It does not clearly have it right now. What I am suggesting is that if the federal government were to ask for a clarification of this, or to attempt to establish its claim to exclusive occupancy of this tax area, it might win that argument, I do not know.

**Mr. Herbert:** We would not get it through agreement with the provinces, that is for sure. Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Thirsk:** But what I am most concerned about, I guess, is that it is clear that Ontario is simply not going to sit back and give Alberta a free hand, nor if Quebec or any other province for that matter. They will match them, measure, for measure, for measure, and in the end . . .

**Mr. Herbert:** It will be dog eat dog.

**Mr. Thirsk:** Of course.

**Mr. Herbert:** And who is going to suffer?

**Mr. Thirsk:** We all are, that is the whole point.

**Mr. Herbert:** Thank you, sir.

**Mr. Thirsk:** I would not like to see that happen.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, just continuing on this corporate tax rate, is it not true, Professor Thirsk, that corporate revenues are allocated amongst the provinces based upon their sales in provinces, so that that would tend to ameliorate, would it not, the massive collection of corporate taxes within one province at the expense of other provinces?

[Traduction]

satisferait tout le monde, du moins en ce qui a trait à la capacité de générer des recettes de ce champ d'imposition. Les provinces ne cherchent que des recettes et se préoccupent peu, à mon avis, de la façon dont elles les obtiennent.

**M. Herbert:** Sur ce point, je ne partage pas votre avis. J'étais d'accord avec vous lorsque vous préconisiez un système commun d'imposition du revenu des sociétés. Mais lorsque vous définissez ce que veulent les provinces, permettez-moi de vous rappeler qu'étant donné le sentiment qui existe au pays aujourd'hui, les provinces réalisent qu'elles peuvent exercer un énorme pouvoir sur leur propre économie au moyen de l'impôt sur le revenu des sociétés. Un exemple classique en serait la province de l'Alberta qui peut, à la limite, supprimer l'impôt provincial sur le revenu des sociétés, et même, en fait, accorder des stimulants . . .

**M. Thirsk:** C'est vrai, il s'agit d'impôt négatif.

**M. Herbert:** . . . attirer toutes sortes de compagnies dans la province et, de toute évidence, inciter les gens à venir s'établir dans la province pour occuper les postes créés par ces compagnies. Il peut s'ensuivre un déplacement massif de la population qui serait attribuable à la richesse de l'Alberta découlant de l'impôt sur le revenu des sociétés.

**M. Thirsk:** Et il s'agit là d'une perspective inquiétante, j'en conviens.

**M. Herbert:** Et vous soutenez que le gouvernement fédéral dispose probablement du droit constitutionnel d'arrêter cette pratique?

**M. Thirsk:** Il ne dispose pas clairement de ce pouvoir en ce moment. Ce que je suppose, c'est que si le gouvernement fédéral demandait un éclaircissement, ou tentait de justifier son droit à un pouvoir exclusif dans ce domaine, il pourrait peut-être gagner son point.

**M. Herbert:** La négociation avec les provinces ne donnera rien, c'est bien sûr. Merci monsieur le président.

**M. Thirsk:** Mais ce qui me préoccupe le plus, je suppose, c'est qu'il est clair que l'Ontario ne laissera pas faire tranquillement l'Alberta, pas plus que le Québec ou n'importe quelle autre province. Le gouvernement ontarien s'opposera chaque fois jusqu'à ce que . . .

**M. Herbert:** Ce sera une lutte opiniâtre.

**M. Thirsk:** Évidemment.

**M. Herbert:** Et qui en souffrira?

**M. Thirsk:** Nous en souffrirons tous, voilà toute la question.

**M. Herbert:** Merci, monsieur.

**M. Thirsk:** Je ne voudrais pas que nous en arrivions là.

**M. Thacker:** Monsieur le président, pour poursuivre la question du taux d'impôt sur le revenu des sociétés, n'est-il pas vrai, professeur Thirsk, que les recettes des sociétés sont réparties entre les provinces suivant les ventes enregistrées par elles dans les provinces, de sorte que cette façon de faire aurait tendance à augmenter, n'est-ce pas, les recouvrements massif d'impôt sur le revenu des sociétés dans une province au détriment des autres provinces?



[Text]

• 1445

**Mr. Thirsk:** There are two separate tax issues here. One is the taxation of corporations operating within a province that do not have operations in other provinces. This tax base allocation that you mentioned does not affect them. But it does affect multiprovincial corporations, and their profits are allocated through an apportionment formula to the various provinces on the basis of an arbitrary formula that all provinces except Ontario and Quebec have subscribed to.

**Mr. Thacker:** Under your proposal are you proposing that totally intraprovince provincial corporations as well would pay only a federal income tax which would then be used across the whole nation for the benefit?

**Mr. Thirsk:** Yes.

**Mr. Thacker:** From your study of the history of corporate harmonization, and now the disharmonization, what do you think is the major cause of the conduct of the provinces which are now starting to opt out of the system? Is it because of structural problems, or is it that people forget their history, or would it perhaps even go into the failure of the politicians? In short, a grab for power?

**Mr. Thirsk:** I think it is all of those things you mention. I think our memories are embarrassingly short, and most people who are thinking about these issues today were not around in the 1930s to witness the chaotic conditions which prevailed at that time. So we have not learned any lessons from history in that respect. As I say, I think there was an attempt to get the system right, or at least to put it on a much sounder basis, and that initiative has slowly ebbed until we are back facing the same questions we had to contend with in the 1930s.

So you have seen, since the end of World War II, this gradual disbursement of fiscal powers to the provinces. With each cycle of federal-provincial fiscal arrangements, more and more fiscal power has been transferred from the federal government to the provinces and the question we have to face now, or ask ourselves, is whether perhaps the pendulum has swung too far in this direction. It certainly seems to me that the growing economic and fiscal independence of the provinces has led to their increasing denial of economic interdependence, the fact that this is a single economy and that any actions they take on the fiscal front have consequences for the whole country.

**Mr. Thacker:** But I think you would agree that the power of public opinion is pretty powerful as well, and surely you would agree that Canadians individually, and probably even politicians provincially on an individual basis, would want to nation to work. We find that almost everybody is a good Canadian, as they see it; but if they are grabbing power for a reason. What does your study of history tell you is the prime reason for their seeming to grab power back from the central government?

[Translation]

**M. Thirsk:** Vous parlez ici de deux aspects différents du problème. Le premier, c'est l'imposition des sociétés établies dans une qui n'enregistrent pas d'opérations dans une autre province. Cette répartition de l'assiette fiscale dont vous parlez ne les touche pas. Elle touche toutefois les sociétés multiprovinciales dont les bénéfices sont répartis parmi les provinces suivant une formule de partage qui repose sur un calcul arbitraire que toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Québec, ont accepté.

**M. Thacker:** Voulez-vous dire par là que les sociétés provinciales ne paieraient toutes également qu'un impôt fédéral qui serait ensuite réparti dans tout le pays?

**M. Thirsk:** Oui.

**M. Thacker:** A la suite de votre étude sur la question de l'uniformité, et maintenant du manque d'uniformité dans l'impôt sur le revenu des sociétés, quel est, selon vous, le principal motif pour expliquer la conduite des provinces qui commencent maintenant à rejeter le système? S'agit-il de problèmes structureaux, ou les gens oublient-ils leur histoire, ou alors s'agirait-il de l'échec des bonnes politiques? En somme, une lutte pour le pouvoir?

**M. Thirsk:** A mon avis, la situation résulte de toutes ces causes. Je crois que nous avons la mémoire trop courte et que la plupart des gens qui réfléchissent à ces problèmes aujourd'hui n'ont pas vu le chaos qui existait dans les années 30. Par conséquent, l'histoire ne nous a rien enseigné à ce sujet. Comme je l'ai dit, je crois qu'on a essayé d'améliorer le système, ou du moins de le consolider, mais cette initiative a lentement perdu de l'élan, si bien que nous faisons face aux mêmes problèmes que dans les années 30.

Nous assistons, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, à un glissement graduel des pouvoirs fiscaux vers les provinces. Chaque fois que des accords fiscaux sont conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces, de plus en plus de pouvoirs passent de celui-ci à celles-là, et la question qui se pose maintenant à nous, ou du moins sur laquelle nous devons nous interroger, c'est de savoir si peut-être nous avons été trop loin dans cette direction. Je sais, pour ma part, que l'indépendance économique et fiscale croissante des provinces a amené celles-ci à oublier de plus en plus leur interdépendance économique, qu'il s'agit en fait d'une seule et même économie et que toutes leurs mesures fiscales ont des conséquences pour le pays tout entier.

**M. Thacker:** Mais je crois que vous conviendrez que l'opinion publique exerce un pouvoir passablement important et que chaque Canadien, et probablement même chaque politicien provincial, pris individuellement, désirent la continuité de la nation. Nous remarquons que presque tout le monde est un bon Canadien, suivant l'idée qu'il se fait de la chose; mais s'il y a lutte pour le pouvoir dans les provinces, on peut supposer qu'il y a une raison à cela. D'après votre étude de l'histoire, quel serait le principal motif pour expliquer la tendance qu'ont les provinces à arracher des pouvoirs au gouvernement central?

[Texte]

**Mr. Thirsk:** I do not think we have had a clear constitutional mandate. We never had a blueprint, if you like, that we followed. There were some guidelines set forth in the British North America Act, but the tax system did not evolve from that. It evolved as a response to changing economic circumstances. I think that when the British North America Act was drawn up it was clearly felt by the architects of Confederation that all the important expenditure responsibilities would fall into the lap of the federal government. They could not possibly have foreseen the requirements of the provincial governments for revenues to undertake their constitutional responsibilities. So provinces have had to scramble for funds. They have moved into virtually every tax area they can, and have introduced a multitude of tax gimmicks to expand their tax base. The system develops its own momentum until we finally sit back and say, gee what do we have here? This does not look very good.

• 1450

**Mr. Thacker:** Perhaps, though, it is just a question of public education, and out of that will flow political pressure and agreement.

**Mr. Thirsk:** I would hope so. I would hope that this sort of narrow national sentiment that prevails in many provinces can be, to some extent, off-set or combatted and that people can be made aware that it is not going to work to try to improve your position at the expense of everybody else in the country; it just cannot work. If we all try it, we are all going to be the worst for it.

**Mr. Thacker:** My last question, Mr. Chairman, is: are you able to tell us, Professor, the history of this new concept of a coded behaviour. Where did that idea originate, because we hear it from a number of sources. Do you know the background of it?

**Mr. Thirsk:** I think it is a realistic response to a vacuum in our present fiscal arrangements. We need some institutional mechanism that will impose some restraints of fiscal behaviour, and they need to be fairly explicit and precise and carefully laid out. I think it reflects the growing alarm that people have, myself included, to the proliferation of a very fractured fiscal system in this country.

**Mr. Thacker:** Do you know who put the words together, code of conduct, or code of behaviour? It was not yourself.

**Mr. Thirsk:** No, it was not myself, but I think we are borrowing from international experience. You see, there is a code of conduct that applies under the General Agreement on Tariffs and Trade, for example. There various countries agree not to use subsidies to promote their trade interests at the expense of other countries. I think that is where the origin of this word "code" comes from; it comes from the international experience.

**Mr. Thacker:** Thank you very much.

**The Chairman:** Was it not a term that was on the table at the 1978 First Ministers Conference on the Economy. Was it not very much discussed there?

[Traduction]

**M. Thirsk:** Je ne crois pas que nous ayons reçu un mandat constitutionnel clair. Nous n'avons jamais eu un plan formel, à suivre si vous voulez. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique renferme bien certaines directives, mais le régime fiscal n'en découle pas. Il a été adapté à l'évolution économique. A mon avis, les bâtisseurs de la Confédération croyaient, lorsqu'ils ont rédigé l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, que les responsabilités importantes en matière de dépenses incomberaient toutes au gouvernement fédéral. Ils ne pouvaient absolument pas prévoir que les gouvernements provinciaux exigeraient que celui-ci assument leurs responsabilités constitutionnelles en matière de recettes. Par conséquent, les provinces ont dû lutter pour obtenir des fonds. Elles ont accaparé tout le champ d'impôt qu'elles pouvaient et ont eu recours à une multitude d'astuces fiscales pour élargir leur assiette fiscale. Le système s'est accéléré jusqu'à ce que nous nous arrêtions finalement pour nous demander: que se passe-t-il ici? Il y a quelque chose qui ne va pas.

**M. Thacker:** Peut-être ne s'agit-il que d'une question d'éducation du public et qu'il en résultera des pressions politiques et un accord.

**M. Thirsk:** Je l'espère bien. J'espère que cet esprit de nationalisme étroit qui règne dans plusieurs provinces pourra, dans une certaine mesure, être enrayer et que les gens prendront conscience qu'il ne sert à rien d'essayer d'améliorer sa propre situation aux dépens de tout le monde; ça ne peut tout simplement pas marcher. Si nous nous y mettons tous, nous n'y gagnerons rien.

**M. Thacker:** Ma dernière question, monsieur le président, est la suivante: pouvez-vous nous expliquer, professeur, l'évolution de cette nouvelle notion de comportement codifié? D'où vient cette idée, parce que nous en entendons parler à droite et à gauche. Le savez-vous?

**M. Thirsk:** Je crois qu'il s'agit d'une réponse réaliste à une lacune dans les accords fiscaux actuels. Nous avons besoin d'un mécanisme institutionnel quelconque qui imposera des restrictions dans le domaine fiscal, et ces restrictions doivent être très explicites, précises et bien définies. Je crois que cela traduit bien l'inquiétude croissante des gens, y compris moi-même devant la prolifération de systèmes fiscaux morcelés au pays.

**M. Thacker:** Qui a fait un rapport entre code d'éthique et code de comportement? Ce n'est pas vous.

**M. Thirsk:** Non, ce n'est pas moi, mais je crois que nous inspirons de ce qui s'est fait ailleurs. Voyez-vous, il existe un code d'éthique qui s'applique en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, par exemple. Les pays qui ont ratifié l'accord ont convenu de ne pas verser de subventions pour promouvoir leurs intérêts commerciaux aux dépens des autres pays. Je crois que c'est de là que vient ce mot «code»; il découle de ce qui s'est fait dans les autres pays.

**M. Thacker:** Merci beaucoup.

**Le président:** Ne s'agissait-il pas d'un mot dont il a été question à la Conférence des premiers ministres sur l'économie en 1978? N'a-t-il pas fait l'objet d'un important débat?



[Text]

**Mr. Thirsk:** What year was that?

**The Chairman:** 1978

**Mr. Dobell:** Positive adjustment policies.

**The Chairman:** Yes.

It was the First Ministers Conference, federal-provincial conference in Ottawa in 1978 on the economy. I forget what month, it was but I thought it was very much discussed there.

**Mr. Thirsk:** I think the term has been actively taken over by the Department of Finance. They are of course responsible for trying to construct a code and to sell it to the parties involved, so it is certainly not a new concept to them. They have been thinking about this now for two or three years at least.

**The Chairman:** Were you through, Mr. Thacker?

**Mr. Thacker:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** Thank you, Mr. Chairman, and through you to Professor Thirsk. I would like to thank you for what I regard as a good and a welcome articulation of the terrors of the competitive world view.

**Mr. Thirsk:** Economists usually favour competition. They usually come to meetings like this and say that competition is a good thing, but this is one case where I think it is a bad thing.

**Mr. Blaikie:** I was going to suggest perhaps that the insights that we gather from the terrors of fiscal and tax warfare might be appropriately projected on other areas of concern, and particularly in the economic sphere. This kind of competition, I think you have said that in tax warfare everyone loses. One has a hunch though, that not everyone loses; that in the final analysis there are winners in that kind of warfare. The winners are the most powerful. The winners are the ones who can afford to wait out others, et cetera, so it is not really the case—it is the case that everyone loses in a kind of collective sense.

**Mr. Thirsk:** Yes.

**Mr. Blaikie:** I think you would have to agree that it is not the case that everyone loses in some sort of individual sense or fragmented way.

**Mr. Thirsk:** I would agree, except it is impossible to predict...

**Mr. Blaikie:** Who is going to win.

**Mr. Thirsk:** That is right. Once you set these forces in motion then...

**Mr. Blaikie:** I have a hunch that Manitoba probably will win here.

**Mr. Thirsk:**... this contest is...

[Translation]

**M. Thirsk:** En quelle année dites-vous?

**Le président:** En 1978.

**M. Dobell:** Politiques concrètes de rajustement.

**Le président:** Oui.

Il s'agissait de la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur l'économie qui a eu lieu à Ottawa en 1978. Je ne me souviens pas quel mois c'était, mais je crois que la question a été très débattue à cette occasion.

**M. Thirsk:** Je crois que le ministère des Finances a depuis beaucoup utilisé ce mot. Il lui appartient évidemment d'essayer d'élaborer un code et de le faire accepter par les parties intéressées, de sorte qu'il ne s'agit certainement pas d'un principe nouveau pour eux. Ils y réfléchissent depuis environ deux ou trois ans au moins.

**Le président:** Aviez-vous terminé M. Thacker?

**M. Thacker:** Oui.

**Le président:** M. Blaikie.

**M. Blaikie:** Merci, monsieur le président, et merci également au professeur Thirsk. Je voudrais vous féliciter pour ce qui, à mon avis, constitue une formulation nette et fort apport-tune des terreurs de la concurrence.

**M. Thirsk:** Les économistes favorisent habituellement la concurrence. Ils arrivent généralement aux réunions comme la nôtre en vantant les bienfaits de la concurrence, mais dans ce cas-ci, je suis de l'avis contraire.

**M. Blaikie:** J'allais dire peut-être que la perception que nous avons maintenant des terreurs de la guerre dans le domaine des impôts et des taxes pourrait fort à propos être projetée sur d'autres domaines préoccupants, et plus particulièrement l'économie. Dans ce genre de concurrence, je crois que vous avez dit que chacun y perd. Certains ont cependant le pressentiment qu'il n'en est pas ainsi, qu'en dernière analyse, il y a des vainqueurs dans ce genre de lutte. Ce sont eux les plus puissants. Les vainqueurs sont ceux qui peuvent lutter jusqu'au bout, attendre que l'adversaire s'essouffler, ce qui n'est pas le cas ici... le fait est que chacun y perd d'un point de vue collectif.

**M. Thirsk:** Oui.

**M. Blaikie:** Je crois que vous devrez convenir que chacun n'y perd pas, pris individuellement ou fragmentairement.

**M. Thirsk:** J'en conviens, sauf qu'il est impossible de prédire...

**M. Blaikie:** Qui l'emportera.

**M. Thirsk:** Voilà. Une fois que le processus est amorcé, alors...

**M. Blaikie:** J'ai le pressentiment que le Manitoba l'emportera probablement.

**M. Thirsk:** Cette épreuve est...

• 1455

**Mr. Blaikie:** Yes. So I would agree that there is a need either for the abandonment of that sort of world view, or at least for the need of a code. I would see the rebirth of the

**M. Blaikie:** Oui. Donc, je conviens qu'il est nécessaire soit d'abandonner cette espèce de point de vue mondial, ou du moins l'idée d'un code. J'envisagerais la refonte du libellé du

[Texte]

language of the code of conduct as perhaps a more acceptable way of talking about regulation—which is sort of out these days. We are really talking about regulation, but if a code, which has a sort of ethical dimension to it, is more acceptable than that, that is certainly fine with me.

**Mr. Thirsk:** That is right.

**The Chairman:** There is a big difference if it is voluntary, “code” indicates that it is voluntary.

**Mr. Blaikie:** You mentioned, as part of the tax warfare scenario that you were worried about, that we would get into this sort of beggar thy provincial neighbour attitude. I was interested in the fact that Quebec was mentioned, when it seems to me that what is happening in Quebec is really an exception to the rule of what happens in tax warfare. Generally tax warfare—and I am seeking your advice on this—is when provinces try to reduce the tax burden in order to attract industry, so Quebec is really an anomaly rather than an example of what generally happens when we have tax warfare. Would you agree with that?

**Mr. Thirsk:** The evidence, if not of warfare at least of disharmony, is the appearance of tax differentials. They can appear either because some province raises them, as in the case of Quebec, or alternatively because some province lowers them, as in the case of Alberta. So it is the existence and the consequences of those tax differentials that are of concern.

**Mr. Blaikie:** I agree that the differentials in and of themselves are a problem, but generally speaking the way in which tax competition has occurred over the years has been that municipalities have attracted industry to each other or to themselves by tax exemptions. It is the reason for the existence of the City of Winnipeg, otherwise the CPR would have located in Selkirk and I would be the member from Selkirk-Birds Hill. These are the facts of life of tax competition. What seems to me to be the problem is that it does not matter how it is worked out, how the competition exists—whether it is as it is in Quebec where taxes are increased on the affluent and then they move, and that has consequences for the people who cannot move, as you pointed out, or whether you have a government that gets into the competition by reducing taxes for the affluent so that people will locate there—in any case, it seems to me that as long as the powerful and the affluent are mobile, the only people who are going to lose all the time are the people who are not so affluent. Would you agree with that?

**Mr. Thirsk:** As a general proposition I would not have too much trouble with it, in the sense that the rich or affluent, as you have described them, usually have an abundance of economic opportunities and they can adjust to different tax regimes in a way that people with more meagre resources are unable to, so they are often, I think, the ones who end up holding the short end of the stick in any sort of conflict like this.

**Mr. Blaikie:** Who ends up holding the short end?

[Traduction]

Code d'éthique comme peut-être un moyen plus acceptable de discuter de réglementation, sujet qui semble laissé de côté de nos jours. En fait, nous discutons de réglementation, mais si un code, doublé d'une espèce de dimension morale, est plus acceptable, alors, je suis assurément d'accord.

**M. Thirsk:** C'est cela.

**Le président:** Cet aspect volontaire de la chose fait toute la différence. «Code», cela sous-entend qu'il est accepté volontairement.

**M. Blaikie:** Vous avez déclaré, dans le plan de la guerre fiscale, que vous craignez que nous adoptions ce genre d'attitude de mendiant entre provinces voisines. Cela m'a intéressé que vous parliez du Québec, alors qu'il me semble que ce qui se passe au Québec constitue en réalité une exception à la règle dans la guerre fiscale. De façon générale, la guerre fiscale, et je vous demande votre avis à ce sujet, signifie que des provinces tentent de réduire la charge fiscale, afin d'attirer l'industrie; à ce titre, le Québec constitue vraiment une anomalie plutôt qu'un exemple de ce qui arrive dans pareille situation. Êtes-vous d'accord?

**M. Thirsk:** La preuve, sinon d'une guerre, du moins d'un désaccord, réside dans les supposés écarts apparaissant soit parce que certaines provinces les créent, comme dans le cas du Québec, soit parce que certaines les atténuent, comme dans le cas de l'Alberta. Ainsi, c'est l'existence et les conséquences de ces écarts d'impôt qui sont préoccupantes.

**M. Blaikie:** J'avoue que les écarts constituent en eux-mêmes un problème, mais en général, l'évolution de la lutte dans le domaine fiscal, au cours des années, est plutôt liée au fait que les municipalités se sont mutuellement disputées les industries ou les ont attirées grâce à des exemptions d'impôt. Voilà pourquoi Winnipeg existe, sinon le CP se serait plutôt établi à Selkirk et je serais député de Selkirk-Birds Hill. Ce sont les réalités de la lutte en matière fiscale. A mon avis, le problème réside plutôt dans le fait qu'il importe peu comment la lutte est menée, pourquoi la concurrence existe, que ce soit au Québec où les impôts des mieux nantis augmentent, ce qui les incite à partir et joue sur ceux qui ne peuvent pas partir, comme vous l'avez dit, ou que ce soit parce qu'un gouvernement entre dans la lutte en diminuant ses impôts sur le revenu des riches, de sorte que ceux-ci s'installeront dans la province. Dans un cas comme dans l'autre, il me semble qu'aussi longtemps que les puissants et les riches pourront se déplacer, ceux qui ne le sont pas autant seront systématiquement les perdants. En convenez-vous?

**M. Thirsk:** D'un point de vue général, j'en conviendrais aisément, en ce sens que les riches ou les nantis, comme vous les appelez, disposent habituellement d'une foule de débouchés économiques qui leur permet de s'adapter à différents régimes fiscaux, d'une manière à laquelle les gens dont les ressources sont plus minces ne peuvent songer, de sorte qu'ils sont rarement, à mon avis, ceux qui tiennent le gros bout du bâton dans un conflit de ce genre.

**M. Blaikie:** Qui est-ce qui ne tient pas le gros bout du bâton?



[Text]

**Mr. Thirsk:** Those people whom you might describe as being poor—being immobile, really.

**Mr. Blaikie:** I have always had difficulty trying to understand the sort of fullness of the economic benefits that accrue to provinces that allow people to operate in them without being taxed. Certainly another area of competition now, from province to province and from country to country, as another example—which is outside the mandate of this committee—is the environmental law and labour legislation, all these kinds of things that are supposed to be of great benefit to those provinces that have governments that are corrupt enough or stupid enough to do whatever is necessary to allow people to locate there. I have never quite been able to understand the benefits that accrue to the citizens by virtue of this policy—but that is another matter.

• 1500

**Mr. Thirsk:** Well, an example of tax competition where the outcome was not the one that was intended and perhaps not the one that was desired, was that of the federal government's vacating of the estate tax area where there was a certain amount of tax room created for the provinces to levy their own separate succession duties. Immediately upon taking advantage of his opportunity, they started competing for wealthy individuals, large estates, and in no time at all we had no succession duties anywhere, with the minor exception of Quebec where succession duty is of a very modest nature. So we now have no wealth transfer taxes in this country. I do not recall anybody saying that this is what we wanted to do but it happened, and we live with that fact today.

**Mr. Blaikie:** It seems to me that all the discussions of tax harmonization and the scenario that you laid out just now for us take place in a kind of non-politicized atmosphere. We do not normally take into account in our discussions just what the political factors were during a particular time. So I am just wondering if you would have a comment as to the sort of provincial government, in any kind of an ideological or partisan sense, which would tend toward fiscal competition, or whether it is something that all parties are guilty of. The succession tax, for instance, is one on which I can speak with some knowledge. There would still be a succession tax in Manitoba if the government had not changed in 1977, so that is not something that happened necessarily as a result of fiscal competition. It has to do also with the view of the particular provincial government. But they are sort of lost souls anyway, corrupted by years of power.

**Mr. Thacker:** And in proximity to a tax haven anyway.

**Mr. Thirsk:** I think the temptation to engage in these kinds of practices cuts across party lines, although I am not really a political scientist and I have never paid too much attention to the political strife of the provincial parties which engage in this behaviour. But I think it is clear that no matter what govern-

[Translation]

**M. Thirsk:** Ces gens que vous décrivez comme vraiment pauvres, immobilisés.

**M. Blaikie:** J'ai toujours eu du mal à essayer de comprendre ce genre d'abondance des avantages économiques qui ne cessent de croître au profit des provinces qui autorisent les gens à y faire des affaires sans être taxés. A n'en pas douter, il existe à l'heure actuelle, un nouveau champ de concurrence, entre provinces et entre pays, par exemple, qui ne relève pas du mandat de ce comité, et qui concerne le droit en matière d'environnement et de main-d'œuvre, c'est-à-dire, toutes ces questions qui sont censées bénéficier largement aux provinces dont le gouvernement est suffisamment corrompu ou stupide pour prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre aux gens de s'y installer. Je n'ai jamais vraiment été capable de comprendre les avantages donnés aux citoyens, en vertu de cette politique. Mais c'est là un autre problème.

**M. Thirsk:** Eh bien, à titre d'exemple de concurrence fiscale lorsque le résultat obtenu n'a pas été celui qu'on avait prévu, ni peut-être celui qu'on souhaitait, je mentionnerai l'abandon, par le gouvernement fédéral, de l'impôt sur les biens de succession, domaine dans lequel une certaine liberté fiscale a été consentie aux provinces qui se sont vu autoriser à lever leur propre impôt sur les droits successoraux. Dès qu'elles ont profité de cet avantage, elles ont commencé à se disputer les citoyens riches, les successions importantes, de sorte que les droits successoraux sont disparus dans toutes les provinces, sauf peut-être au Québec où ils sont très peu élevés. Ainsi, il n'existe aucun impôt sur le transfert des richesses au pays. Je ne me rappelle pas avoir entendu quelqu'un dire que c'est à quoi nous voulions en venir, mais c'est ce qui est arrivé et nous n'y pouvons rien aujourd'hui.

**M. Blaikie:** Je crois, pour ma part, que toutes les discussions sur l'harmonisation de l'impôt et le plan que vous avez esquissé pour nous il y a un moment s'inscrivent dans une espèce de contexte apolitique. Nous ne tenons pas normalement compte, dans nos discussions, des facteurs politiques qui jouaient à un moment donné. Je me demande donc si vous auriez une observation à faire sur le genre de gouvernement provincial, peu importe son idéologie ou le parti au pouvoir, qui aurait tendance à s'engager dans la lutte fiscale, ou alors s'agit-il de quelque chose dont tous les partis se rendent coupables. Ainsi, je peux me prononcer sur la question de l'impôt sur les successions que je connais un peu. Il existerait encore un impôt sur les successions au Manitoba, si le gouvernement n'avait pas changé en 1977. Il ne s'agit donc pas nécessairement d'une mesure prise par suite de la concurrence fiscale. Elle dépend également du point de vue du gouvernement provincial en cause. Mais, il y aura de toute façon des gens irrécupérables, corrompus par des années de pouvoir.

**M. Thacker:** Et à proximité, ne l'oublions pas, d'un refuge fiscal.

**M. Thirsk:** A mon avis, la tentation d'avoir recours à des pratiques semblables entre dans la ligne des partis, bien que je ne sois pas vraiment politologue et que je n'aie jamais vraiment accordé beaucoup d'attention aux dissensions politiques des partis provinciaux qui adoptent ce comportement.

[Texte]

ment might be in power in the Province of Manitoba, if they had a successions duty and they had clear evidence that wealthy individuals were leaving the province and other people would not, say, establish small businesses there because of the estate tax consequences they would face if they were to move say, from Ontario to Manitoba, they would pay attention. Even a government which firmly believed in the value of having a successions duty would be under a lot of pressure to repeal it and remove it.

**Mr. Herbert:** Why not Quebec?

**Mr. Thirsk:** Well, theirs is a peculiar tax. I am no expert on the succession duty itself, but it applies only to the receipt of assets that are already in Quebec. So if somebody lives in Quebec and he inherits a farm in Alberta, that is not taxable under the succession duty. It does not have a lot of bite to it.

**Mr. Herbert:** It also means that before you die, you move out of Quebec.

**Mr. Blaikie:** One last invitation to respond: it would seem to me that a number of times Quebec comes up as an exception and, as much as I sometimes like to cite it as an example; when Quebec is doing something that I am in favour of, is it not the case really that with respect to all measures the government might take which affect the mobility of people, at least those that are able to be mobile, in Quebec you are able to be a bit more stringent because people have more likelihood to stay in Quebec simply because they want to stay in Quebec, because they do not have the same kind of interprovincial . . .

• 1505

**Mr. Thirsk:** That is right—freedom.

**Mr. Blaikie:** . . . perception of where they live. So any Quebec government can get away with . . .

**Mr. Thirsk:** That is right. It certainly has more room to manoeuvre for that reason.

**The Chairman:** I think we have just learned a lot about Duplessis' philosophy. It is exactly that: to capture Quebecers.

**Mr. Thirsk:** I think that is an accurate perception with respect to the situation.

**Mr. Blaikie:** Well I do not know that this is Duplessis' philosophy. I think it is just a fact of life that, when people identify more with a particular area which is also co-existent with a particular culture, they are going to be more reluctant to move simply because they can get a better tax break somewhere else. It may be a statement about other Canadians who are willing to move all over the continent seeking a few extra dollars. I would submit that there may be something inadequate in that way of living, but that is another question. I simply wanted to see whether or not you would agree with my perception of Quebec.

[Traduction]

Mais il semble clair, à mon avis, que quel que soit le gouvernement au pouvoir au Manitoba, s'il impose des droits successoraux et s'il s'aperçoit que de toute évidence les citoyens les mieux nantis quittent la province et que d'autres personnes ne recommanderaient pas à des petites entreprises de s'installer dans la province, en raison de l'impôt sur les successions qu'elles auraient à payer si, disons, elles quittaient l'Ontario pour le Manitoba, nul doute que ce gouvernement se pencherait sur le problème. Même un gouvernement fermement convaincu du bien-fondé des droits successoraux ferait face à d'énormes pressions pour les abroger et les supprimer.

**M. Herbert:** Pourquoi pas le Québec?

**M. Thirsk:** Eh bien, parce que cette province lève un impôt particulier. Je ne suis pas expert en matière de droits successoraux comme tels, mais je sais que ces droits ne sont exigés que sur les biens qui se trouvent déjà au Québec. Ainsi, si quelqu'un vit au Québec et hérite d'une ferme en Alberta, il ne paiera pas de droits successoraux. Il y a donc une lacune à ce niveau.

**M. Herbert:** Ce qui veut également dire qu'il faut quitter le Québec avant de mourir.

**M. Blaikie:** Pour terminer, j'ajouterai qu'il m'apparaît que bien des fois, le Québec fait exception et, dans la mesure où j'aime parfois le citer en exemple, lorsqu'il adopte des mesures que je favorise, n'est-il pas vrai qu'en ce qui concerne toutes les mesures que le gouvernement peut prendre pour restreindre la mobilité des gens, vous ne puissiez, au Québec être plus vigoureux, du moins pour les gens qui peuvent se déplacer, parce que les gens ont plus de chances de rester dans la province simplement parce qu'ils le veulent, parce qu'ils ne font pas face à une espèce de . . .

**M. Thirsk:** C'est vrai, une liberté.

**M. Blaikie:** . . . de perception interprovinciale du lieu où ils demeurent. De cette façon, tout gouvernement québécois peut s'en tirer avec . . .

**M. Thirsk:** C'est vrai. Il dispose certainement d'une marge de manœuvre plus importante pour cette raison.

**Le président:** Je crois que nous en avons appris beaucoup au sujet de la philosophie de Duplessis. C'est exactement ce dont il s'agit: gagner les Québécois.

**M. Thirsk:** A mon avis, il s'agit d'une perception très précise de la situation.

**M. Blaikie:** J'ignore s'il s'agit de la philosophie de Duplessis. Je crois que c'est simplement que quand les gens s'identifient davantage à une région, alliée à une culture particulière, ils hésiteront davantage à partir seulement parce qu'ils peuvent bénéficier d'un meilleur régime fiscal ailleurs. Il se peut que ce soit le désir d'autres Canadiens de s'installer ailleurs sur le continent, à la recherche de quelques dollars de plus. A mon avis, il peut y avoir quelque chose qui laisse à désirer dans cette façon de vivre, mais c'est là un autre problème. J'essayais tout simplement de voir si vous étiez d'accord avec ma perception du Québec.



[Text]

**Mr. Thirsk:** I think if you do not react to unusual taxation, then you have much more room to manoeuvre on the tax side than you otherwise would, and Quebec has taken advantage of that relative immobility that you have mentioned: The fact that the people in Quebec would not think of pulling up stakes and moving to Alberta, nearly as much as people in Ontario might if they were faced with what they thought was a bleak tax outlook, which could be improved by moving.

**Mr. Blenkarn:** Professor, you mentioned that one government should collect corporate, and one government personal tax, on income.

**Mr. Thirsk:** No, I am sorry if I gave that impression. I meant to say, and hoped I had said, that the personal income area is one I think should be a shared tax area. I am in favour of the present system which minimizes the problems of tax compliance, and complexity for the individual taxpayer. Just having the provincial tax pegged onto the federal tax is an enormous simplification, and to sacrifice that would be to give away a lot I think.

**Mr. Blenkarn:** But is it not true that at many levels, personal and corporate tax are all one and the same thing? Some persons may start a business, and they organize their affairs to have the best tax consequence, so they set off their corporate rates against their personal rates to wind up with the kind of tax consequence they want. Particularly in the small business field, and even in large businesses, there is a point where you decide you are not going to take income, you are going to take it in increasing values in your shares and so on, and you mix up your income to give you the result that you want. If you then had separate corporate taxes levied only by the Ottawa government, and the personal tax mixed, would you not likely have situations where people would again change their operations, habits, particularly if the corporate tax rate was low, to find ways of earning very little income, and do you not therefore have to have some real harmonization between corporate and personal tax?

**Mr. Thirsk:** Yes. I would agree with you. That is a very difficult technical tax problem. It has been addressed I think very thoroughly by the Carter Commission in its evaluation of the Canadian tax system.

**Mr. Blenkarn:** A-buck-is-a-buck-is-a-buck concept.

**Mr. Thirsk:** It was not that so much; it felt there was a clear need to integrate the personal and corporate income taxes. We went part of the way, but we certainly did not go nearly all of the way.

**Mr. Blenkarn:** We have not gone completely that way, but there is a fair degree of integration in terms of allowance of dividend tax credits against personal taxes.

[Translation]

**M. Thirsk:** A mon avis, si vous ne réagissez pas devant un mode de taxation inhabituel, vous disposez alors d'une marge de manœuvre fiscale plus grande qu'autrement, et le Québec a tiré avantage de cette immobilité relative dont vous avez fait mention, c'est-à-dire: le fait que les Québécois songeraient moins que les Ontariens à s'expatrier en Alberta s'ils étaient confrontés à ce qui, selon eux, constituerait une sombre perspective fiscale qu'ils pourraient améliorer en quittant la province.

**M. Blenkarn:** Professeur, vous avez dit qu'un gouvernement devrait imposer le revenu des sociétés et qu'un autre devrait imposer celui des particuliers.

**M. Thirsk:** Non, je m'excuse si j'ai donné cette impression. Ce que je voulais dire, et que j'espère avoir dit, c'est que le champ fiscal recouvrant le revenu des particuliers devrait, à mon avis, être partagé. Je suis en faveur du système actuel qui minimise les problèmes d'acquiescement fiscal, et les difficultés pour les contribuables. Le fait de rattacher l'impôt provincial à l'impôt fédéral simplifie énormément les choses et l'abandon de ce système signifierait l'abandon de beaucoup d'autres choses.

**M. Blenkarn:** Mais n'est-il pas vrai qu'à bien des égards, l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur le revenu des sociétés ne constituent qu'une seule et même chose? Il se peut que des gens se lancent en affaires et s'organisent pour bénéficier au mieux des avantages fiscaux, de sorte qu'ils équilibrent les taux d'imposition de leur société grâce à leur taux d'imposition personnel et bénéficient des avantages fiscaux qu'ils veulent. Il arrive, plus particulièrement dans les petites entreprises, mais aussi dans les grandes, un moment où vous choisissez de ne pas recevoir de salaire, vous allez plutôt accroître la valeur de vos actions et ainsi de suite, et vous mélangez votre revenu afin d'obtenir les résultats que vous visez. Si vous devez ensuite payer des impôts distincts sur le revenu de votre société et sur votre revenu personnel, perçus uniquement par le gouvernement fédéral, ne vous arriverait-il pas de voir des situations où les gens modifieraient encore leurs activités, leurs habitudes, surtout si le taux d'impôt des sociétés était peu élevé, afin de trouver un moyen de gagner fort peu, en somme, aussi je crois qu'une véritable harmonisation entre l'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers est nécessaire.

**M. Thirsk:** Oui. Je serais d'accord avec vous. Mais il s'agit là d'un problème fiscal technique très complexe. La Commission Carter s'est très sérieusement penchée sur la question, je crois, dans son évaluation du régime fiscal canadien.

**M. Blenkarn:** Il reste qu'un dollar est toujours un dollar.

**M. Thirsk:** Ce n'est pas tout à fait cela; il semblait plutôt qu'il fallait, de toute évidence, intégrer l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur le revenu des sociétés. Nous avons abordé une partie de la question, mais nous ne sommes certainement pas allés jusqu'au bout.

**M. Blenkarn:** Nous ne sommes pas allés jusqu'au bout, mais il y a un certain degré d'intégration si l'on songe aux crédits d'impôt pour dividendes par rapport aux impôts personnels.

[Texte]

**Mr. Thirsk:** But that is only a partial measure. It does not really address itself to the problem that you have just raised, and until we face that one, that will be a problem whether we have one corporate tax system or 10 or 11 in this country.

• 1510

**Mr. Blenkarn:** What would happen if we were able to have some sort of dominion-provincial taxing agency for corporate and personal tax where both the provinces and the federal government were involved in the agency and its policy directions and its tax rates and rules; in other words, if both governments delegated that field to a joint agency and the results of the revenue were split on a formula, maybe 60-40, maybe 50-50, and the provincial share was divided on a per capita basis to each province?

**Mr. Thirsk:** So if I understand your proposal correctly, we would have a unitary tax authority . . .

**Mr. Blenkarn:** That is right.

**Mr. Thirsk:** . . . that would collect a single tax across the country in all of the different provincial jurisdictions.

**Mr. Blenkarn:** Both personal and corporate, yes.

**Mr. Thirsk:** Yes, and it would then parcel out or distribute the proceeds according to some formula. Well, that is an extreme form of revenue sharing and that is the kind of proposal that the Rowell-Sirois Commission was advocating.

**Mr. Blenkarn:** Expect they were advocating that the federal government do it completely.

**Mr. Thirsk:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** Now, if the federal government did it completely, I cannot see a single province agreeing to it.

**Mr. Thirsk:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** But if the provinces had significant input, say, at least half the representatives in the system . . .

**Mr. Thirsk:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** . . . then would that be totally politically impossible? Would it work?

**Mr. Thirsk:** I just do not know to tell you the truth. This is the first time that someone has suggested that sort of insulating institutional device so as to put the provinces more at ease in talking about this problem. I think you may very well be right that the provinces' willingness to bargain seriously on these matters may require a softened or subdued federal presence. If an institution like the one you have outlined would induce a greater spirit of compromise on the part of the provinces, then there is something to be said for it.

**Mr. Blenkarn:** I wonder if you could comment on the use by various governments to try to use the tax system to create economic ends in terms of inducing people to buy machinery, inducing people to invest under RRSPs, tax credits for interest

[Traduction]

**M. Thirsk:** Mais il ne s'agit là que d'une mesure partielle. Elle ne s'attaque pas vraiment à la question que vous venez tout juste de soulever, et qui demeurera un problème tant qu'elle ne sera pas réglée. Il s'agit de savoir si nous devons voir un seul système d'impôt sur le revenu des sociétés ou dix ou onze dans ce pays.

**M. Blenkarn:** Que se passerait-il si nous réussissions à créer une forme d'organisme fiscal fédéral-provincial pour l'impôt personnel et l'impôt des sociétés et si les provinces et le gouvernement fédéral participaient tous au fonctionnement de cet organisme et à l'établissement de sa politique et de ses taux et règles d'imposition; en d'autres mots, si les deux niveaux de gouvernement déléguaient leurs pouvoirs dans ce domaine à un organisme commun et si les recettes étaient partagées selon une formule, disons 60-40 ou peut-être 50-50, et que la part des provinces était calculée selon le nombre d'habitants?

**M. Thirsk:** Si je comprends bien votre proposition, nous aurions un système fiscal unitaire . . .

**M. Blenkarn:** C'est exact.

**M. Thirsk:** . . . qui percevrait un impôt unique dans tout le pays et dans les différentes instances provinciales.

**M. Blenkarn:** L'impôt personnel et l'impôt sur les sociétés, c'est bien cela.

**M. Thirsk:** Oui, et ce système permettrait de répartir ou de distribuer ensuite les recettes selon une formule quelconque. Il s'agit d'une forme extrême de partage des recettes et c'est là le genre de régime que préconisait la Commission Rowell-Sirois.

**M. Blenkarn:** Sauf que cette Commission proposait que le gouvernement fédéral en soit l'unique responsable.

**M. Thirsk:** C'est vrai.

**M. Blenkarn:** Toutefois, si le gouvernement fédéral en assume l'unique responsabilité, je ne peux pas concevoir que les provinces y consentiront.

**M. Thirsk:** En effet.

**M. Blenkarn:** Mais si les provinces pouvaient y participer de façon importante, par exemple, si au moins la moitié des représentants du système . . .

**M. Thirsk:** Oui.

**M. Blenkarn:** . . . une telle formule serait-elle alors tout à fait impossible au point de vue politique? Pourrait-elle fonctionner?

**M. Thirsk:** Je n'en sais vraiment rien. C'est la première fois que quelqu'un propose ce genre d'outil institutionnel qui permettrait aux provinces de parler plus aisément de ce problème. Je pense que vous avez raison quand vous dites que la volonté qu'ont les provinces de négocier ces questions de façon sérieuse dépend d'une présence fédérale plus discrète. Si une institution comme celle que vous proposez peut engendrer chez les provinces un meilleur esprit de compromis, elle vaut la peine d'être examinée.

**M. Blenkarn:** Pourriez-vous parler davantage de la tentative, chez divers gouvernements, d'utiliser le système fiscal pour créer des fins économiques en incitant les gens à acheter de la machinerie, à investir dans des régimes d'épargne-



[Text]

income and so on, the whole series of things that have happened to us which have made the tax form a horror show.

**Mr. Thirsk:** I would like to answer your question but it is not a simple question that you have put to me.

**Mr. Blenkarn:** I appreciate that.

**Mr. Thirsk:** I would like to, maybe, answer it by pointing out those kinds of tax practices that are especially repugnant or unacceptable, I think, within a federation. I had mentioned the B.C. dividend tax credit in my earlier presentation; it is clearly discriminatory. It looks as if the Alberta government is opting out of the tax collection agreements in order to introduce a series of corporate tax measures that will have the effect of encouraging the growth of non-oil activities or industries in that province.

Quebec's stock option plan, whereby individual wage earners could subtract a certain portion of their income and make that deductible from taxable income if the proceeds were invested in Quebec-based corporations, is another example of an attempt to reduce the cost of capital for enterprises in a particular jurisdiction. These sorts of practices, I am afraid, tend to proliferate. If it is seen that Quebec is able to do this successfully, I am sure that Ontario would soon follow suit, so, if you like, bad practices drive out the good in very short order.

Now, could you redirect your question to me and . . . ?

• 1515

**Mr. Blenkarn:** All right. The present tax agreements under which Ottawa collects the taxes on a personal basis from nine provinces have resulted in tying the Government of Canada's hands with respect to tax allowances because that affects provincial revenue, and so they have had to go to a tax credit system and we have both provincial tax credits and federal tax credits and all of these various measures. Have you done any study or have you looked at the question of whether these measures in fact are accomplishing what they are alleged to accomplish and whether they are an effective method of raising revenue, or should the taxation system be only to raise revenue or should it be used as a social instrument?

**Mr. Thirsk:** There is no question that the tax system is a social instrument and it is perceived as such by the governments that use it. I think it is probably important here to deal with specific instances of tax credits or deductions that are used. One thing you have said is quite correct, that because the provincial income tax is piggybacked on to the federal income tax, any change in the federal income tax system can have serious revenue consequences for the provincial governments. But it is not always as serious as I think the provinces make it out to be. I am somewhat astonished by the uproar that is caused when it is clear that federal taxes may diminish and therefore provincial taxes will necessarily decline as well. The provinces always have it within their power to make up for

[Translation]

retraite pour obtenir des crédits d'impôt sur l'intérêt du revenu et ainsi de suite, c'est-à-dire tout ce qui nous est arrivé et qui a fait du formulaire d'impôt un spectacle d'horreur.

**M. Thirsk:** J'aimerais répondre à votre question mais elle n'est pas facile.

**M. Blenkarn:** Je le sais bien.

**M. Thirsk:** Permettez-moi d'y répondre en soulignant les pratiques fiscales qui sont tout particulièrement répugnantes ou inacceptables au sein d'une fédération. J'ai mentionné le crédit d'impôt sur les dividendes appliqué par la Colombie-Britannique lors de mon dernier exposé; il s'agit là d'une pratique tout à fait discriminatoire. Il semble que le gouvernement de l'Alberta ait choisi de se retirer des ententes de recouvrements fiscaux dans le but d'instaurer un ensemble de mesures fiscales à l'intention des sociétés, et ces mesures auront pour effet d'encourager la croissance des activités ou des industries de cette province qui ne sont pas liées au domaine pétrolier.

Le plan d'options sur titres du Québec, en vertu duquel un salarié pourrait soustraire une certaine partie de son revenu et le déduire de son revenu imposable si les profits étaient placés dans des sociétés ayant leur siège social au Québec, constituent un autre exemple d'une tentative pour réduire le coût d'immobilisations des entreprises dans une instance particulière. Je crains que ce genre de pratiques tende à se répandre de plus en plus. Si cette tentative du Québec réussit, je suis sûr que l'Ontario en fera bientôt de même; en d'autres mots, les bonnes pratiques sont vite remplacées par des mauvaises.

Pourriez-vous répéter votre question et . . . ?

**M. Blenkarn:** C'est bien. Les ententes fiscales actuelles en vertu desquelles Ottawa perçoit des impôts de neuf provinces sur une base personnelle ont eu comme résultat de lier les mains du gouvernement en ce qui concerne les dégrèvements d'impôts, parce que les recettes provinciales étaient touchées, ce qui a poussé les provinces à adopter un système de crédit d'impôt. Nous avons des crédits d'impôt provinciaux et des crédits d'impôt fédéraux et toutes sortes de mesures diverses. Vous êtes vous vraiment demandé si ces mesures atteignent réellement leur but et si elles constituent une bonne méthode efficace pour générer des recettes, ou si le système fiscal ne devrait servir qu'à obtenir des recettes ou s'il devrait être utilisé comme un instrument social?

**M. Thirsk:** Il n'y a pas de doute que le système fiscal est un instrument social et qu'il est perçu de cette façon par les gouvernements qui l'utilisent. Je pense qu'il est important de traiter de certains aspects particuliers des retenues et des crédits d'impôt qui sont appliqués. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'étant donné que le système provincial d'impôt sur le revenu est rattaché au système fédéral, tout changement au système fédéral d'impôt sur le revenu pourrait avoir de graves conséquences pour les gouvernements provinciaux, en ce qui a trait aux recettes. Toutefois, la situation n'est pas toujours aussi grave que les provinces le laissent entendre. Je suis quelque peu surpris du fracas qui survient lorsqu'une diminution de l'impôt fédéral est imminente et que, par conséquent,

[Texte]

that lost revenue by raising their own tax rates. It is just that they do not like to be seen doing that, it is not a politically popular thing to do.

Since 1974, provinces have been using tax credits and surcharges to develop a different pattern of progressivity than prevails under the federal income tax system, so that prior to 1974 the distribution of personal income tax burdens was more or less uniform across the country. That is now increasingly less the case as more and more provinces are introducing tax credits of one form and another: property tax credits, sales tax credits. And, in addition, some provinces such as Saskatchewan are introducing tax surcharges on incomes above a certain level, so they now have a different rate structure there than any other province. We had an exchange earlier about what this means, say, in the case of a province like Quebec. My own feeling on this is that this question of income distribution is, and probably should be, a matter of federal determination.

**Mr. Blenkarn:** I note that the poorer provinces all have personal tax rates significantly higher than the more wealthy provinces so that we are looking at Newfoundland with a 58 per cent add on to the federal tax, Alberta with 38.5, and Ontario with 44. To what extent is that increasing our regional disparity?

**Mr. Thirsk:** Here again, I do not think it is possible to reach any strong conclusions. One thing, it is important to take account of the expenditure side of government budgets here. It is probably true that public services, let us say, in Prince Edward Island are on a scale that match those here in Ontario, so that along with the higher tax rates goes expenditure benefits and therefore they must be considered in addition to the higher tax payments that are extracted from residents of these provinces.

I am unable to draw any firm conclusions about economic welfare in different provinces just by looking at the different pattern of personal income tax rates. It is a very tricky matter as well because some provinces, for example, use their income tax system to finance benefits that in other provinces are financed through other means. A good example is the provinces' contribution to the medicare system.

• 1520

**Mr. Blenkarn:** I appreciate that. I am thinking of the person who is going to start a business in New Brunswick, for example, who has a choice of whether he starts his business in New Brunswick or Ontario. If he goes to New Brunswick he pays considerably more personal income tax if he does his business in Ontario.

**Mr. Thirsk:** Certainly in Alberta.

[Traduction]

une réduction de l'impôt provincial en résultera nécessairement. Les provinces ont toujours le pouvoir de compenser cette perte de recettes en augmentant leur propre taux d'imposition. Le fait est qu'elles ne veulent tout simplement pas que personne s'en aperçoive, puisque ce n'est pas un geste très populaire au point de vue politique.

Depuis 1974, les provinces recourent aux crédits d'impôt et aux surtaxes pour créer un modèle de croissance différent de celui du système fédéral d'impôt sur le revenu; donc, avant 1974, la répartition du fardeau de l'impôt sur le revenu des particuliers était plus ou moins uniforme dans tout le pays. Cette tendance disparaît de plus en plus, au fur et à mesure que les provinces adoptent des crédits d'impôt sous une forme quelconque: des crédits d'impôt foncier, des crédits d'impôt sur les ventes et, de plus, certaines provinces comme la Saskatchewan ont adopté des surtaxes sur les revenus qui dépassent un certain niveau, de sorte que cette province possède maintenant un taux d'imposition différent de celui de toutes les autres provinces. Nous avons discuté plus tôt de ces pratiques, plus particulièrement en ce qui concerne la province du Québec. J'estime personnellement que la compétence en matière de distribution du revenu appartient au gouvernement fédéral et qu'il devrait en être ainsi.

**M. Blenkarn:** Je constate que les provinces les moins fortunées ont des taux d'impôt personnel beaucoup plus élevés que ceux des provinces riches; Terre-Neuve ajoute 58 p. 100 à l'impôt fédéral, l'Alberta 38,5 p. 100 et l'Ontario 44 p. 100. Jusqu'à quel point une telle situation contribue-t-elle à accroître la disparité entre nos régions?

**M. Thirsk:** Là encore, je ne pense pas qu'il soit possible de parvenir à des conclusions très concrètes. D'une part, il est important de tenir compte des dépenses relatives aux budgets gouvernementaux; il est probablement vrai que les services publics, par exemple à l'Île-du-Prince-Édouard, sont équivalents à ceux de l'Ontario, de sorte que les avantages liés aux dépenses suivent les taux d'imposition plus élevés et, par conséquent, il faut les considérer en plus des paiements fiscaux plus élevés, qui sont perçus des résidents de ces provinces.

Je suis incapable de tirer des conclusions concrètes à l'égard du bien-être économique des différentes provinces uniquement en fonction des différents taux d'imposition appliqués sur le revenu des particuliers. Cette question est également très délicate, étant donné que certaines provinces, par exemple, se servent de leur système d'impôt sur le revenu pour payer des avantages que d'autres provinces financent autrement. La contribution des provinces au régime d'assurance médicale est un bon exemple.

**M. Blenkarn:** Je le comprends. Je pense, par exemple, à une personne qui désire mettre sur pied une entreprise au Nouveau-Brunswick et qui a le choix de s'établir au Nouveau-Brunswick ou en Ontario. Cette personne paiera beaucoup plus d'impôt sur son revenu personnel au Nouveau-Brunswick qu'en Ontario.

**M. Thirsk:** Et certainement en Alberta.



[Text]

**Mr. Blenkarn:** There may be an OHIP premium difference, but the sales tax is a little less.

**Mr. Thirsk:** That is right. It is the whole package.

**Mr. Blenkarn:** From a straight income tax point, though, he is paying nearly 10 per cent more income tax.

**Mr. Thirsk:** Yes. It is important, as you say, to count all the taxes because provinces have different mixes of taxes. Some provinces may have a high income tax rate coupled with a low sales tax rate. So you have to somehow add the two together. It could be very misleading to compare Ontario and Manitoba, for example, and say that clearly you would not want to go to Manitoba if you had a choice of staying in Ontario because you face much lower tax rates if you stayed in Ontario. A large part of that difference simply reflects the fact that here in Ontario we use premiums to finance medicare payments, whereas those costs are borne by the individual income tax revenues in Manitoba. So it is not clear, once you recognize this fact, that I am better in Ontario because here I have to pay those higher premiums for OHIP. I do not have to pay them in Manitoba.

**Mr. Blenkarn:** The question of a flat premium, of course, bears more heavily on the low-income person than on the high-income person. The high-income person would be better in a lower tax province.

**Mr. Thirsk:** There is no question about that. It is a very regressive form of raising revenue.

**Mr. Blenkarn:** With the low-income person it would not perhaps matter a heck of a lot, or he might even be better in a high income tax province.

**Mr. Thirsk:** I grant you that much.

**Mr. Blenkarn:** But is your fiscal disparity not largely a result of a province having more high-income people than another province?

**Mr. Thirsk:** Yes, it has a lot to do with it. Of course, one of the purposes of the system of equalization payments is to reduce the disparity in income tax rates between poor and rich provinces in this country. As you can see, they have gone part of the way but not all of the way.

**Mr. Blenkarn:** Thank you very much.

**The Chairman:** Is that all? Would you say, Professor Thirsk, that to go more in the field of indirect taxation—as the government has indicated in the constitutional debate that it was ready to go—would in fact be encouraging more fiscal disunity?

**Mr. Thirsk:** What kinds of indirect taxation have been discussed?

**The Chairman:** I think in the field of resources, but also in the field of sales taxes.

[Translation]

**M. Blenkarn:** Il se peut que la prime du régime d'assurance-maladie de l'Ontario diffère un peu, mais la taxe de vente est un peu moins élevée.

**M. Thirsk:** C'est exact. Voilà l'idée.

**M. Blenkarn:** Toutefois, au point de vue de l'impôt sur le revenu, cette personne paie presque 10 p. 100 de plus.

**M. Thirsk:** C'est vrai. Comme vous le dites, il est important de tenir compte de tous les impôts, étant donné que les provinces ont différentes sortes d'impôt. Il se peut que des provinces aient un taux élevé d'impôt sur le revenu et un taux peu élevé de taxe sur les ventes. Il faut donc additionner les deux en quelque sorte. Il pourrait être très trompeur de comparer l'Ontario au Manitoba, par exemple, et dire qu'on ne veut pas aller vivre au Manitoba pour demeurer en Ontario, si on a le choix, parce que les taux d'imposition sont beaucoup plus bas en Ontario. Une grande partie de cette différence montre tout simplement le fait que l'Ontario se sert des primes pour financer les paiements de son régime d'assurance-maladie, tandis que ces coûts sont supportés par les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers au Manitoba. Il ne semble donc pas que la situation soit meilleure en Ontario, puisque l'on doit y payer des primes d'assurance médicale plus élevées, primes qu'on ne paie pas au Manitoba.

**M. Blenkarn:** Il est entendu que la question d'une prime fixe pèse plus lourdement sur les personnes dont le revenu est moins élevé. Les personnes qui gagnent un revenu élevé y gagneraient plus à habiter dans une province où le taux d'imposition est moins élevé.

**M. Thirsk:** Cela ne fait aucun doute. Il s'agit d'une forme très régressive de recueillir des recettes.

**M. Blenkarn:** Il est probable que cela importe peu aux personnes qui ont un bas revenu parce qu'elles auraient, elles aussi, intérêt à habiter dans une province où le taux d'imposition sur le revenu est élevé.

**M. Thirsk:** Je suis d'accord avec vous.

**M. Blenkarn:** Mais votre disparité fiscale n'est-elle pas due, en grande partie, au fait que certaines provinces ont un plus grand nombre de personnes à haut revenu?

**M. Thirsk:** Oui, c'est un fait. Évidemment, un des buts du système des paiements de péréquation est de diminuer la disparité qui existe dans les taux d'impôt sur le revenu entre les provinces riches et les provinces pauvres du pays. Comme vous pouvez le constater, certains buts ont été atteints, mais d'autres ne l'ont pas été.

**M. Blenkarn:** Je vous remercie.

**Le président:** Est-ce tout? D'après vous, professeur Thirsk, est-ce qu'un accroissement du champ de taxation indirecte, comme le gouvernement a dit qu'il se propose de le faire dans le cadre du débat constitutionnel, viendrait accentuer le désaccord fiscal?

**M. Thirsk:** De quelles formes de taxation indirecte avez-vous discuté?

**Le président:** Je pense qu'il s'agissait du domaine des ressources, mais aussi de celui de la taxe sur les ventes.

[*Texte*]

**Mr. Thirsk:** Resource taxation is a very difficult tax problem that I have so far managed to successfully avoid saying anything about. But it is certainly the essential problem we face today in deciding on the desirable distribution of tax shares between the producing provinces and the federal government. I would argue that one consequence of a relatively low federal tax share is the ability of the producing provinces to offer a variety of fiscal incentives which can very easily trigger or spark the kind of fiscal conflict I have been describing.

**The Chairman:** You said in an answer to Mr. Blaikie that it was difficult to find the origins of the competition, that sometimes it did not have anything to do with political colours and sometimes it might. Would you say, however, that every time a province has been successful or has been effective in doing something that created more fiscal disunity, to use your term—I would not use such a term—there is one origin that seems to be common? It is when that province has, through some means, achieved more power. In the case of Quebec, because of everything surrounding—the culture, the nationalism, and everything else—that province has become more powerful in a sense. Normally, therefore, we could say that the decentralization of political power in this country would lead to more and more disunity and less harmonization.

• 1525

**Mr. Thirsk:** That was, in essence, my opening remark to you today.

**The Chairman:** Okay. So, apart from the taxation aspects of this, one of the things that we have to consider is the fiscal and political balance in the country.

**Mr. Thirsk:** Yes.

**The Chairman:** Would you say, then, that in terms of equilibrium we are at a danger point at this time in relation to the fiscal and political balance?

**Mr. Thirsk:** I am concerned, and I think that feeling is shared by a growing number of people. As I say, I was extremely impressed by the parallelism between the kinds of tax measures that either are being put in place right now or being discussed, and the sorts of practices that we had some experience with in the nineteen thirties. I think the attitude of the Powell-Sirois Commission was: these provinces are abusing their tax powers; they have too much power and the federal government must rein them in; it must do that by avoiding overlapping systems of taxation, by reserving to itself the areas of direct taxation and financing directly the provinces' expenditure needs—through what they called adjustment assistance grants, which were very similar to equalization payments in our current system.

**The Chairman:** So, as an economist, you would guard us, you would ask us to be careful when dealing with the question of fiscal balance, and therefore political balance in the future, when we consider our mandate—and not only the tax collection one, because that is going to have to be a matter of negotiation. That is why, I guess, we use the term "behaviour"

[*Traduction*]

**M. Thirsk:** L'impôt sur les ressources constitue un problème fiscal très complexe dont j'ai réussi jusqu'à maintenant à ne pas parler. Cependant, il n'y a pas de doute qu'il s'agit là du plus important problème auquel nous faisons face maintenant, pour décider d'une répartition souhaitable des impôts entre les provinces productrices et le gouvernement fédéral. J'estime qu'une part fiscale fédérale relativement peu élevée permet aux provinces productrices d'offrir divers stimulants fiscaux qui peuvent très facilement déclencher le genre de conflit fiscal que j'ai décrit.

**Le président:** En réponse à une question de M. Blaikie, vous avez dit qu'il était difficile de déterminer les origines de la concurrence, que les aspects politiques n'y sont parfois pour rien, et que parfois ils y sont pour quelque chose. Mais, ne croyez-vous pas que chaque fois que la province réussit à accroître la disparité fiscale, et j'utilise votre mot bien que je ne l'emploierais pas moi-même—il semble y avoir une origine commune? C'est-à-dire lorsque cette province, par des moyens quelconques, a acquis un plus grand pouvoir. Dans le cas du Québec, en raison des aspects de la culture, du nationalisme et de tout le reste, cette province est en sorte devenue plus puissante. Par conséquent, on pourrait donc dire que la décentralisation du pouvoir politique dans ce pays pourrait engendrer des disparités de plus en plus grandes.

**M. Thirsk:** C'était là l'essentiel de mon exposé d'aujourd'hui.

**Le président:** D'accord. Donc, indépendamment des aspects fiscaux, il nous faut considérer l'équilibre fiscal et politique du pays.

**M. Thirsk:** Effectivement.

**Le président:** Donc, d'après vous, serions-nous actuellement en danger de rompre notre équilibre fiscal et politique?

**M. Thirsk:** Je suis inquiet et je pense que ces craintes sont partagées par un nombre croissant de personnes. Comme je l'ai dit, j'ai été extrêmement frappé par la ressemblance entre les genres de mesures fiscales qui sont en voie d'être appliquées ou présentement envisagées, ainsi que par le genre de pratiques que nous avons connues au cours des années 30. Je crois que la Commission Powell-Sirois estimait que les provinces abusaient de leurs pouvoirs fiscaux, qu'elles avaient trop de pouvoirs et que le gouvernement fédéral devait les contrôler; il doit y arriver en évitant le chevauchement des systèmes fiscaux, en conservant la compétence en matière d'imposition directe et en finançant directement les besoins de dépenses des provinces au moyen de ce qu'il nommait des subvention d'aide au rajustement qui ressemblent beaucoup aux paiements de péréquation actuels.

**Le président:** Donc, en tant qu'économiste, vous nous mettez en garde à propos de l'équilibre fiscal et, par conséquent, de l'équilibre politique de l'avenir, notre mandat, n'étant pas uniquement la perception des impôts laquelle devra faire l'objet de négociations. C'est pourquoi, je suppose, nous utilisons le



[Text]

or "code of conduct"; it has to be voluntary, but in the other ones it does not have to be voluntary.

**Mr. Thirsk:** That is right. I think we have an opportunity to try to capture in some sort of code a body of self-denying ordinances that would make our fiscal system much better than it is right now.

**The Chairman:** Okay. Are there any other questions? Does anyone from the staff wish to question? Mr. Dobell?

Once again, I want to thank you very much, Professor Thirsk, for coming on short notice. Your testimony has been very valuable and we may call on you again.

**Mr. Thirsk:** Thank you very much.

**The Chairman:** In the meantime, if you come across any documents, or if you write anything that you think would be helpful to us, get in touch with our staff and send it to us. I am sure that it would help us in our deliberations. Thank you.

We will now break for three or four minutes.

• 1530

• 1534

**The Chairman:** We will continue our deliberations.

We have before us now the Canadian Association of Social Workers represented by Dr. Richard Splane who is the President, and Mrs. Gowanlock. The Canadian Association of Social Workers is a federation of 11 provincial and territorial associations which through its provincial associations represents 7,200 members. Today, the association representative will briefly outline the organization's purpose and objectives.

Dr. Splane, do you want to make an opening statement to us?

• 1535

**Mr. Richard Splane (President, Canadian Association of Social Workers):** I would like to ask Mrs. Gowanlock to be the first speaker for our little delegation, if I may.

**Mrs. Gowanlock (Canadian Association of Social Workers):** Thank you.

Mr. Chairman, members of the committee, ladies and gentlemen. First we want to say how very pleased we are that this task force has been established. We welcome the opportunity to appear here before you, as we did on December 18, 1980 before the Special Joint Committee on the Constitution of Canada. We also met in related matters with Mr. Justice Emmett Hall during his review of the health care system last year. We have brought copies of both presentations and we will leave those behind with your committee. Our association has a bit more than 50 years, half a century, of tradition of making such representations and developing submissions to government on social policy issues.

[Translation]

terme «comportement» ou «code de conduite»; il doit, chez nous, être volontaire, mais pas nécessairement chez les autres.

**M. Thirsk:** C'est exact. Je crois que nous avons la possibilité de tenter de réunir dans une sorte de code une série d'ordonnances qui amélioreraient beaucoup notre système fiscal.

**Le président:** D'accord. D'autres questions? Quelqu'un du personnel aimerait-il poser des questions à M. Dobell?

Je tiens à vous remercier encore une fois, monsieur Thirsk, d'être venu dans un délai si court. Votre témoignage nous est précieux et il se pourrait que nous fassions à nouveau appel à vous.

**M. Thirsk:** Merci beaucoup.

**Le président:** Entre-temps, si vous mettez la main sur certains documents, ou si vous écrivez quelque chose qui, selon vous, pourrait nous être utile, communiquez avec notre personnel et faites-nous parvenir le tout. Je suis convaincu que cela nous aidera dans nos délibérations. Merci.

Nous faisons une pose de trois ou quatre minutes.

**Le président:** Nous poursuivons donc nos délibérations.

Nous entendrons maintenant l'Association canadienne de travailleurs sociaux représentée par son président, M. Richard Splane, et par M<sup>me</sup> Gowanlock. L'Association canadienne des travailleurs sociaux est une fédération qui comprend 11 associations provinciales et territoriales qui, par l'entremise de ses associations provinciales, compte 7,200 membres. Aujourd'hui, le représentant de l'Association exposera brièvement la raison d'être et les objectifs de l'organisation.

Monsieur Splane, désirez-vous faire une déclaration préliminaire?

**M. Richard Splane (président de l'Association canadienne des travailleurs sociaux):** J'aimerais demander à M<sup>me</sup> Gowanlock de parler en premier au nom de notre petite délégation.

**Mme Gowanlock (Association canadienne des travailleurs sociaux):** Merci.

Monsieur le président, membres du Comité, mesdames et messieurs. Nous tenons d'abord à souligner que nous sommes très satisfaits de la création de ce groupe de travail. Nous sommes heureux de pouvoir nous présenter devant vous, comme nous l'avons fait le 18 décembre 1980 devant le Comité mixte spécial sur la constitution du Canada. Nous avons également discuté de questions associées avec M. le Juge Emmett Hall au cours de son examen du système de la santé l'an dernier. Nous avons avec nous les textes de ces deux exposés que nous distribuerons à votre Comité. Notre association a un peu plus de 50 ans, au cours desquels nous avons souvent fait des exposés de ce genre et présenté des soumissions au gouvernement sur des questions de politique sociale.

## [Texte]

In the past presentations and in this one today, we are reflecting the day to day experience of our individual social work members. Additionally, we are reflecting the concerns of the social work profession which extends to the whole of the social welfare field including income security and social services, the social services embracing not only community and personal social services but health services, correctional services, housing services and employment services. Although we are not the largest professional group within the social welfare field, our social policy concerns are perhaps broader than those of more specialized professions and our members are to be found in all segments of the field. Within the past decade, the association has consisted as you have said, Mr. Chairman, of a federation of provincial and territorial associations of professional social workers. There are 11 member associations at present representing approximately 7,000 professional social workers. I would add that through the Canadian Association of Social Workers, our individual members are affiliated with the International Federation of Social Workers.

Our provincial and territorial members have a primary interest in the policies and programs that relate to their particular province or territory. Nonetheless, the earlier tradition remains strong, of recognizing the nation-wide nature of many social welfare programs and the importance of the social policy responsibilities of Parliament and the federal government. In our presentation we will be drawing upon our earlier policy statements and their implications for the focus of this particular task force. The main thrust of our presentation will be made by Dr. Splane, our Président, Professor of Social Policy and Acting Director of the School of Social Work at the University of British Columbia. Dr. Splane has been active provincially, nationally and internationally in social welfare organizations and has also, in the past, been the Assistant Deputy Minister of Health and Welfare, Canada.

With that, Mr. Chairman, I will turn it over to my colleague, Doctor Splane.

**Mr. Splane:** Thank you Mrs. Gowanlock. Mr. Chairman, I want to emphasize the pleasure that we have in being here. We were concerned, as I think many, many Canadians were concerned, that the very important matter of federal-provincial financial relationships was going to be dealt with behind closed doors between two levels of government. This seems to me to be the opportunity that groups like ours have to tell you, and through you the Government of Canada, that we have things to say and we are glad to have an opportunity to say them. We hope that, as a result of your hearings here in Ottawa and across Canada, you will come up with perhaps more than the interesting suggestions, to use the term of the Minister of State for Finance and go rather further and bear out Len Shifrin's expressed view in one of his columns that your findings and recommendations will have an enormous impact—his term—on the impending agreements between the governments.

## [Traduction]

Nos exposés antérieurs et celui d'aujourd'hui, traduisent des expériences quotidiennes des membres de notre association. De plus, nous exprimons les préoccupations de la profession de travailleur social qui s'étend à l'ensemble du domaine du bien-être social, y compris la sécurité du revenu et les services sociaux; ceux-ci comprennent non seulement les services à la communauté et les services sociaux personnels, mais aussi les services de santé, les services correctionnels, les services de logement et les services de l'emploi. Bien que nous ne soyons pas le plus important groupe professionnel du bien-être social, les préoccupations de notre politique sociale sont peut-être plus vastes que celles des professions plus spécialisées, étant donné que nos membres sont répartis dans tous les secteurs du domaine. Au cours des dix dernières années, comme vous l'avez dit, monsieur le président, notre association comprenait une fédération d'associations provinciales et territoriales de travailleurs sociaux professionnels. Elle compte aujourd'hui 11 associations membres qui représentent environ 7,000 travailleurs sociaux professionnels. De plus, par l'entremise de l'Association canadienne des travailleurs sociaux, nos membres sont affiliés à la Fédération internationale des travailleurs sociaux.

Nos membres des provinces et des territoires s'intéressent tout particulièrement aux politiques et aux programmes qui touchent à leur province ou à leur territoire respectif. Quoi qu'il en soit, la tradition demeure inchangée, puisque l'on reconnaît la nature nationale de nombreux programmes de bien-être social et l'importance des responsabilités du Parlement et du gouvernement fédéral en matière de politiques sociales. Au cours de notre exposé, nous nous reporterons à nos énoncés de politiques antérieurs et à leurs incidences sur les réflexions de votre groupe de travail. L'essentiel de notre exposé sera présenté par notre président, M. Splane, qui est également professeur de politiques sociales et directeur intérimaire de l'École des travailleurs sociaux de l'université de la Colombie-Britannique. M. Splane s'est distingué à l'échelle provinciale, nationale et internationale au sein d'organisations de bien-être social et, dans le passé, il a également occupé le poste de sous-ministre adjoint au ministère de la Santé et du Bien-être.

Sur ce, monsieur le président, je cède la parole à mon collègue, M. Splane.

**M. Splane:** Je vous remercie, madame Gowanlock. Monsieur le président, je tiens à souligner combien nous sommes heureux d'être ici. Nous étions inquiets, comme l'étaient sans doute bon nombre de Canadiens du fait que la question très importante des liens financiers fédéraux-provinciaux devrait être traitée à huis clos entre deux niveaux de gouvernement. Des groupes comme le nôtre ont maintenant l'occasion de s'adresser à vous et au gouvernement du Canada, par votre intermédiaire, pour se faire entendre et pour vous dire que nous sommes heureux de pouvoir le faire. Nous espérons que grâce à vos délibérations ici à Ottawa et dans tout le Canada, vous produirez plus que des propositions intéressantes, pour reprendre l'expression du ministre d'État aux finances et irez plus loin et confirmerez l'opinion de M. Len Shifrin dans un de ses articles où il disait que vos conclusions et recommandations



## [Text]

Mr. Chairman, we do have some views on the more technical matters of taxation and equalization, and the processes involved in the Established Programs Financing Act, obviously not expert views that we might wish to express in rather general terms later on, perhaps in response to questions and comments.

• 1540

We want to focus on three areas in which we are more obviously involved. We are least, perhaps, involved with the question of post-secondary education. We are very definitely involved with respect to health programs and most of all, perhaps, with the case of the Canada Assistance Plan.

Post-secondary education. Although I am a university person and might well want to identify with some of the kinds of things that have been said by earlier witnesses on the whole question of the federal role in post-secondary education, I will not attempt to do that. I will simply refer to the area of post-secondary education that we, as a profession of social work, are most involved with, most concerned about—namely the schools of social work.

There are some 20 schools of social work across Canada and more are coming into being. Many of these schools are trying very hard to both retain their standards and prove their standards. They are also extending out to other areas their continuing education programs and opening up campuses in more distant centres. UBC, where I am the acting director, as Mrs. Gowanlock noted, this year is extending its program for the second time to Prince George. There are other places in B.C. that we would like to extend to if we had the resources to do it.

The Government of Canada has expressed its interest in the past in the development of the schools of social work through grants over the years—manpower grants provided by the Department of National Health and Welfare through its Welfare Grants Program. So the federal government has indicated a stake and an interest in social work education. We hope that whatever happens in relation to post-secondary education in general, the federal government will manage in some way to express its interest in areas of post-secondary education where its needs to have, in this case, services well provided will be recognized and sustained.

That is all I have to say but I would be happy to receive questions and comments on any other aspects of post-secondary education that might arise in discussion.

On comprehensive health services for Canadians. The association, as Mrs. Gowanlock has already pointed out, has made its position clear to Mr. Justice Emmett Hall and Mr. Justice Emmett Hall has prepared a report in response to it. We liked

## [Translation]

auront—je cite—une incidence énorme, sur les ententes en souffrance entre les gouvernements.

Monsieur le président, nous avons certaines opinions sur les questions techniques d'impôts et de péréquation, ainsi que sur les processus inhérents à la loi sur les programmes établis. Il ne s'agit certes pas d'opinions d'experts, mais nous pourrions être amenés à les exprimer plus tard dans leur généralité, en réponse peut-être, à des questions ou à des commentaires.

Nous voulons nous concentrer sur trois domaines dans lesquels nous sommes évidemment plus actifs. Nous sommes moins touchés par la question des études postsecondaires. Nous sommes touchés très directement par les programmes de santé et nous sommes touchés de plus près, sans aucun doute, par le plan d'assistance du Canada.

Bien que je sois un universitaire et que je sois tenté d'approuver ce qui a été dit plus tôt par d'autres témoins sur toute la question du rôle du gouvernement fédéral en matière d'éducation postsecondaire, je ne le ferai pas. Je me bornerai simplement au domaine des études postsecondaires qui nous touche du plus près et qui nous préoccupe le plus, c'est-à-dire les écoles de travailleurs sociaux.

Il existe environ 20 écoles de travailleurs sociaux dans tout le Canada et d'autres sont prévues. Nombre de ces écoles travaillent durement pour conserver la qualité de leur enseignement et à améliorer celle-ci. Elles s'étendent également à d'autres domaines, leurs programmes d'éducation permanente et ouvrent d'autres centres dans des endroits plus éloignés. L'Université de la Colombie-Britannique, où j'occupe le poste de directeur intérimaire, comme l'a signalé M<sup>me</sup> Gowanlock, étendra cette année son programme à Prince George pour la deuxième fois. Il existe d'autres endroits en Colombie-Britannique que nous aimerions atteindre si nous disposions des ressources nécessaires.

Le gouvernement du Canada s'est dit intéressé, dans le passé, à construire des écoles de travailleurs sociaux par voie de subventions échelonnées sur plusieurs années, de subventions à l'emploi offertes par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être, par l'entremise de son programme de subventions au bien-être. Le gouvernement fédéral a donc indiqué son désir de participer à l'éducation des travailleurs sociaux. Nous espérons, quoi qu'il arrive dans le domaine des études postsecondaires en général, que le gouvernement fédéral réussira à concrétiser ses intentions dans les domaines de l'éducation postsecondaire où les besoins de services efficaces doivent être reconnus et satisfaits.

C'est tout ce que j'ai à dire, mais je serais heureux de répondre à des questions et à des observations sur tout autre aspect des études postsecondaires qui pourrait être soulevé dans la discussion.

En ce qui concerne l'ensemble des services de santé pour les Canadiens, l'Association, comme l'a souligné M<sup>me</sup> Gowanlock, a bien fait comprendre sa position à M. le Juge Emmett Hall qui a rédigé un rapport en réponse à celle-ci. Nous sommes

## [Texte]

much of what Mr. Justice Emmett Hall had to say but we were disappointed with some of the other matters. Indeed, it was on matters that touch on federal-provincial fiscal and other relationships that we felt the report fell short of what it might have been expected to achieve.

But we do feel that the federal government ought to reaffirm its commitment—the commitment we feel it once had to the charter of health for Canadians. It seems to us that it also ought to act on the implications of that splendid report from the Department of National Health and Welfare. This report is five or six years old now and is called: *New Perspectives on the Health of Canadians*. It looked at the various aspects of lifestyle-related illnesses and spelled out some of the ways that they could be constructively prevented and dealt with. Incidentally, perhaps not everyone knows that that book, *New Perspectives on the Health of Canadians*, I has been a best seller around the world. It has been copied with, in some cases, acknowledgment by other countries who have made its approach theirs.

So we know what we ought to do as a nation—at least the Canadian Association of Social Workers thinks so. We feel that whatever happens in the arrangements that are made with the provinces—the fiscal arrangements, that the federal government, having seen through official testimony and in a variety of other ways—and I come from, at the moment, B.C., which is in turmoil over this subject—that the federal government needs to affirm a strong, continuing interest in the comprehensive health insurance program that it once made very much a part of its program and its objectives.

• 1545

Now the point on which we have most to say in relation to the programs under study by you is the Canada Assistance Plan. Let me begin with this statement. Given the economic and social prospects for Canada set out in Mr. MacEachen's budget and elsewhere, we have no hesitation in saying that the Canada Assistance Plan must be retained. In the words of one of our colleagues, a leading authority on social welfare in Canada and also a strong advocate of social welfare reform, Phillip Hepworth:

The discontinuance of CAP would be a disaster of the first magnitude . . .

We agree with that position. We do so because CAP is the program that deals with those most in need, a clear objective of the government in Mr. MacEachen's budget. It provides federal sharing both to social assistance and to a wide range of personal and community services and, where needed, health services. It is a program that was developed in the mid-1960s through an open process of federal-provincial discussion and is still administered with a reasonable degree of federal-provincial harmony. But CAP is flawed, defective, in our view, in two or three ways. One of them, I suppose, can be looked at in two different ways. One is that because it gives the provinces the right to determine the terms and conditions of assistance, which provides for necessary flexibility, at the same time it has

## [Traduction]

satisfait d'une grande partie de ce qu'a dit M. Hall, mais nous avons parfois été désappointés. En effet, nous estimons que le rapport n'est pas allé assez loin en ce qui a trait aux questions relatives aux liens fiscaux et autres entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Nous croyons que le gouvernement fédéral devrait réaffirmer son engagement de jadis à l'égard de la charte de la santé des Canadiens. Il nous semble qu'il devrait également donner suite à ce rapport splendide publié par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être. Ce rapport a été publié il y a cinq ou six années et est intitulé: *Nouvelles perspectives sur la santé des Canadiens*. Il examinait les divers aspects des maladies liées aux modes de vie et énonçait certains moyens de les prévenir ou traiter de façon sérieuse. En passant, vous n'êtes peut-être pas au courant que ce même livre *Nouvelles perspectives sur la santé des Canadiens*, a connu un grand succès dans le monde entier. Dans certains pays, il a été copié, et adopté pour les idées qui s'y trouvent.

Nous savons donc ce qu'il nous reste à faire en tant que nation, du moins c'est ce que pense l'Association canadienne des travailleurs sociaux. Selon nous, quoi qu'il arrive aux ententes entre les provinces et aux accords fiscaux, le gouvernement fédéral, averti par des témoignages officiels et divers autres moyens et j'arrive tout juste de la Colombie-Britannique qui est en ébullition à ce sujet—doit fermement affirmer son intérêt pour le Programme d'assurance médicale générale qui figurait autrefois parmi ses grands objectifs.

Maintenant, le point sur lequel nous avons le plus de choses à dire au sujet des programmes que vous étudiez actuellement, c'est le Régime d'assistance publique du Canada. Permettez moi d'abord de dire ceci. Étant donné les perspectives économiques et sociales du Canada exposées dans le budget de M. MacEachen et ailleurs, nous n'hésitons pas à dire que le Régime d'assistance publique du Canada doit être conservé. Comme l'a dit un de nos collègues, personnage de tout premier plan dans le domaine du bien-être social au Canada et également chaud partisan de la réforme du bien-être social, M. Phillip Hepworth:

L'interruption du RAPC serait un désastre de première grandeur . . .

Nous partageons cette opinion parce que le RAPC est le programme qui s'occupe des personnes qui sont le plus dans le besoin, clair objectif du gouvernement dans le budget de M. MacEachen. Par le biais du RAPC, le gouvernement fédéral participe à l'aide sociale ainsi qu'à un vaste éventail des services personnels et communautaires et, au besoin, de services de santé. C'est un programme qui a été établi au milieu des années 60 à la suite de pourparlers fédéraux-provinciaux et qui est encore administré de façon raisonnablement harmonieuse par les gouvernements fédéral et provinciaux. Cependant, à notre avis, le RAPC comporte deux ou trois lacunes. On peut examiner l'une d'elles, je suppose, de deux façons différentes. Ainsi, parce qu'il donne aux provinces le droit de déterminer



## [Text]

prevented the federal government—and I think it might have taken, and might still take, a stronger position—fro requiring the provinces to define adequacy, which is one of the terms used in the act, in a meaningful way.

What has happened in many provinces is that assistance rates have fallen far behind what is needed to maintain a good standard of health and decency, and in only a few provinces has there been the kind of indexing to the cost of living index which is normal in the federal government's own programs. We think that much more could be done to see that the Canada Assistance Plan's principle of adequacy is maintained.

It is flawed in another way by the failure, for some reason, of the full potential of CAP in relation to welfare services being fully realized. You will perhaps recall, Mr. Chairman, that efforts were made to pull out the welfare part of the Canada Assistance Plan in 1977, put it into a new piece of legislation, with broader terms and more flexible sharing arrangements, in an act called the Social Services Act which we, in the Canadian Association of Social Workers, heartily endorsed and supported and urged Marc Lalonde to get on with. Then, when that was withdrawn, his successor, Miss Bégin, brought in another act which was seriously flawed by being on a block-funding basis, which we could not support very enthusiastically, and that was also withdrawn. So the welfare services still remained in the Canada Assistance Plan.

The Canada Assistance Plan has caused welfare services in the provinces over the years, over the period of its time, to grow in a very interesting and, I suppose one might have even said, for a while, dramatic way. But social services in Canada are not at the level that they ought to be, and the Canada Assistance Plan is not having, at this point, the effect it ought to have because there is too narrow a definition of the term in the act, "likely to be in need"; that is welfare services are only shareable if they are given to persons in need or persons likely to be in need.

It is the view of the Canadian Association of Social Workers that that term, which I understand has been defined by legal people in a rather narrow way, could be expanded and, where it is, many of the social services which would have a preventive effect are not being vigorously developed by the provinces. So the Canada Assistance Plan is failing in that way to achieve its full potential.

Similarly, there is another term in the Canada Assistance Plan which might be much more broadly utilized, and that is the term that has to do with a test of need. The term I refer to is "to take account of" assets and income. It is our view that that phrase might be more broadly construed. Indeed, if there were a deliberate provision to allow for exemptions, or "disregards" as the British call them, there is no reason why the Canada Assistance Plan could not be the sharing mechanism

## [Translation]

les conditions de l'aide, qui prévoit une flexibilité nécessaire, il a en même temps empêché le gouvernement fédéral—et je pense que ce dernier pourrait avoir pris et pourrait encore prendre une position plus ferme à ce sujet—d'exiger des provinces qu'elles en définissent l'à-propos, qui est un des termes utilisés dans la loi, de façon significative.

La situation dans de nombreuses provinces, est la suivante: les taux d'assistance sont tombés bien au-dessous du niveau nécessaire au maintien de la santé et du bien-être, et ce n'est que dans quelques provinces que l'on a bénéficié du genre d'indexation au coût de la vie habituel aux programmes du gouvernement fédéral. Nous pensons qu'on pourrait faire bien davantage pour que le principe d'à-propos du Régime d'assistance publique du Canada soit maintenu.

Une autre lacune du RAPC est qu'il ne peut, pour quelque raison, atteindre son plein potentiel en ce qui concerne les services de bien-être social. Vous vous rappelez peut-être, monsieur le président, qu'on s'est efforcé de retirer le bien-être social du Régime d'assistance publique du Canada en 1977, de l'insérer dans une nouvelle loi, dans un cadre plus large et des accords de partage des coûts plus souples, dans une loi appelée la Loi des services sociaux. Nous, membres de l'Association canadienne des travailleurs sociaux, avons appuyé ce projet de loi de tout cœur et pressé M. Marc Lalonde d'en assurer l'adoption. Après le retrait de ce projet de loi, le successeur de M. Lalonde, Mme Bégin, a présenté un autre projet de loi qui comportait le grave inconvénient d'être fondé sur un financement en bloc, auquel nous ne pouvions souscrire, et qui a été également retiré. Aussi, les services de bien-être social ont-ils continué à relever du Régime d'assistance publique du Canada.

Au fil des ans, grâce au Régime d'assistance publique du Canada, les services de bien-être social des provinces ont pu s'accroître de façon très intéressante et même, pourrait-on dire spectaculaire, pendant un certain temps. Cependant, les services sociaux au Canada ne sont pas au niveau auquel ils devraient être, et le Régime d'assistance publique du Canada n'a pas, à l'heure actuelle, l'effet qu'il devrait avoir parce que dans la loi, la définition du terme «susceptible d'être dans le besoin» est trop étroite; autrement dit, les services de bien-être ne sont partageables que s'ils sont offerts à des personnes dans le besoin ou susceptibles de s'y trouver.

L'Association canadienne des travailleurs sociaux considère que la définition de ce terme auquel, à mon avis, les juristes ont donné un sens assez étroit pourrait être étendue car elle fait qu'une grande partie des services sociaux qui auraient un effet préventif ne sont pas activement développés par les provinces. Aussi, à cet égard, le Régime d'assistance publique du Canada ne donne pas les résultats qu'il pourrait.

De même, il existe un autre terme dans le Régime d'assistance publique du Canada dont la définition pourrait être beaucoup plus large et qui concerne la vérification du besoin. Le terme auquel je fais allusion est «tenir compte», des biens et des revenus. A notre avis, cette expression pourrait être plus largement interprétée. En fait, s'il existait une disposition intentionnelle permettant de tenir compte des exemptions, ou des «disregards», comme les Britanniques les appellent, nous ne

*[Texte]*

for an income supplementation program. It could not be that regarding income earned by persons working their way back into full employment from being in need, there is no reason why they could not be given any degree of exemption that would make sense if the decision were made by the federal government to get a redefinition of what that term to take into account a person's income and assets, means.

So we feel that in the discussions that are coming up with the provinces, Mr. Chairman, the Canada Assistance Plan needs to be retained. There is no question in our minds about that. But what we also feel is that it could be retained in a way that would fully recognize what is said in the preamble, which I would encourage you, respectfully, Mr. Chairman, to have a look at. To achieve the potential, the objectives, of the preamble of the Canada Assistance Plan would, it seems to us, make it the kind of act that would be much more responsive to the needs of Canadians. It is not a way to save money in the short run. It is not where you will find that billion-and-a-half dollars you are looking for, Mr. Chairman, but it will do many constructive things, many preventive things, if it were fully utilized, that will have financial implications of a positive kind over a longer period of time.

We wondered indeed, Mr. Chairman, if Mr. MacEachen may have had something like this in mind—that is the expansion of the terms of the Canada Assistance Plan. On examining his budget, we looked with interest at a phrase that he used about taking new initiatives in the area in which there is the greatest need. We do not know what these initiatives are but, if there were to be an initiative taken which would perhaps result in some moderate additional expenditures but was meeting need, it could hardly be in a better place than in fully enlarging the way in which the Canada Assistance Plan is employed, and in realizing its initial potential and aspirations.

Mr. Chairman, those are the remarks we wanted to make on the particular programs, but let me now move from specific programs to a rather more general aspect of our presentation, which is essential this: We feel that many of the problems that are being faced relative to federal-provincial relations have to do with the spirit in which they are undertaken; that there is in the social field we are discussing far too little sharing of responsibilities and much too much concern about who has the constitutional responsibility of a particular field.

• 1555

So we want to say to you, as we said to the constitution committee on December 18, that we believe exclusivity of constitutional powers is the wrong principle. Sharing of powers by the federal government, giving up, if you like, its right to exclusivity in the income security areas where it now enjoys it, either through its spending power or through amendments to

*[Traduction]*

voyons pas pourquoi le Régime d'assistance publique du Canada ne pourrait pas être le mécanisme de partage des coûts d'un programme de supplément au revenu. Il ne pourrait pas s'appliquer au revenu gagné par les personnes qui occupent de nouveau un emploi à temps plein après avoir été dans le besoin. Nous ne voyons pas pourquoi elles ne pourraient bénéficier de raisonnables exemptions si le gouvernement fédéral décidait de redéfinir ce que ce terme, «tenir compte du revenu et des biens d'une personne» signifie.

Aussi, monsieur le président, nous estimons qu'au cours des discussions qui auront bientôt lieu avec les provinces, il faudra absolument veiller à maintenir le Régime d'assistance publique du Canada. Cependant, nous pensons également qu'on pourrait le maintenir tout en tenant entièrement compte de ce qui est dit dans le préambule du plan, sur lequel je vous invite respectueusement, monsieur le président, à jeter un coup d'œil. A notre avis, en veillant à atteindre les objectifs exposés dans le préambule du Régime d'assistance publique du Canada et à en utiliser toutes les possibilités, nous en ferions un mécanisme qui répondrait beaucoup mieux aux besoins des Canadiens. A court terme, cette mesure ne permettrait pas d'économies, ni de trouver ce milliard et demi de dollars que vous cherchez, monsieur le président. Cependant, cette mesure, si elle est complètement appliquée, aura de nombreux effets constructifs et préventifs qui auront à long terme, des conséquences financières positives.

Nous nous demandions enfin, monsieur le président, si M. MacEachen a pu avoir une idée de ce genre à l'esprit; c'est-à-dire, l'élargissement des conditions du Régime d'assistance publique du Canada. Lorsque nous avons examiné son budget, nous nous sommes arrêtés avec intérêt sur une expression dont il s'est servi, à savoir: prendre de nouvelles initiatives dans les domaines où les besoins sont les plus grands. Nous ne savons pas ce que sont ces initiatives, mais si on devait prendre une initiative qui pourrait peut-être entraîner des dépenses supplémentaires modérées mais qui répondrait aux besoins, on ne pourrait faire mieux que d'élargir complètement le mode de prestations du Régime d'assistance publique du Canada, d'utiliser toutes ses possibilités et de veiller à atteindre tous ses objectifs.

Voilà, monsieur le président, les observations que nous voulions faire sur les programmes particuliers; maintenant, permettez-moi de passer à un aspect plus général de la question, qui, à notre avis, est essentiellement le suivant: un grand nombre des problèmes auxquels se heurtent les relations fédérales-provinciales tiennent à l'esprit dans lequel elles sont engagées, au fait que, dans le domaine social que nous examinons actuellement, on accorde beaucoup trop peu d'importance au partage des responsabilités et beaucoup trop à la question de compétence constitutionnelle dans les domaines particuliers.

Aussi, nous voulons vous dire, comme nous l'avons dit au Comité sur la constitution le 18 décembre, qu'à notre avis l'exclusivité des pouvoirs constitutionnels n'est pas un bon principe. Il est nécessaire que le gouvernement fédéral partage ses pouvoirs, par exemple en cédant son droit d'exclusivité dans les domaines de sécurité du revenu, soit par la modifica-



## [Text]

the constitution, is necessary. We feel it ought to be ready to give up that exclusive right. For their part, the provinces should not insist that they have exclusive rights in the areas of social services and health services.

What we said earlier about Mr. Justice Emmett Hall's recommendations bear on this point. When it came to deciding how Canada could proceed to complete the comprehensive health insurance program to which the country was once committed, he found he had to wring his hands. He did not have any solution except some more shared cost programs which he said would apply only to the low-income provinces. In short, he felt—and perhaps it was because he had been told, in relation to his first report, that he had to remain within the constitutional framework which was deemed then to exist—that he could not say to the federal government, Speak to the provinces on the basis of a right to speak, because he did not apparently, in his reading of the constitution, believe they had a right to say to the provinces, you must sit down with us and talk about health services and social services and work out rational ways of dealing with the extension and the maintenance of those services.

What we are saying is that hopefully, when the constitution hopefully, is patriated and the question of division of powers is finally addressed, this will be the approach the federal government and the provinces would take, an approach which would involve sharing of powers rather than exclusivity of powers. That is obviously a long way down the road, and what one would need to hope could happen now is that this spirit of sharing would begin to motivate the discussions among the provinces around fiscal matters and around other matters as well. We hope that patriation of the constitution and the energy problems will soon be behind and that those other questions, the questions of unemployment, social services and income security, can be addressed in a constitutional way, but also that the discussions going on on an on-going basis can be motivated by a different spirit than exists now.

With that in mind, Mr. Chairman, I would refer back again to the Canada Assistance Plan and to the kind of federal-provincial endeavours which were characteristic of the period in which it was established or launched. That was the '60s, which was a turbulent time, but it was a time in which, in my view, the questions of broad social objectives were more to the fore than they seem to be lately. The questions of how the federal government and the provinces would deal with issues like income security and social services were dealt with at a program level and the professionals—program professionals, social welfare professionals, health professionals—were much more in evidence than has seemed to be the case recently.

• 1600

When the Parliamentary Secretary to the Minister of Finance was in Vancouver recently, he stated that there were, perhaps, only half a dozen men in Canada who understood the intricacies of the equalization formula that you are having to grapple with. That seems to me to be a deplorable state of

## [Translation]

tion de son pouvoir de dépenser ou au besoin par des modifications à la constitution. A notre avis, il devrait être prêt à céder ce droit exclusif. Les provinces, pour leur part, ne devraient pas soutenir qu'elles ont des droits exclusifs dans les domaines des services sociaux et des services de santé.

Ce que nous avons dit plus tôt au sujet des recommandations du Juge Emmett Hall, porte sur ce point. Lorsqu'il a été question de décider comment le Canada pourrait continuer à élaborer le programme général d'assurance-santé auquel il s'est déjà engagé, M. Hall s'est aperçu qu'il se heurtait à un problème de taille. Il n'avait aucune solution à proposer, sauf certains autres programmes à frais partagés qui, selon lui, ne pouvaient s'appliquer qu'aux provinces les moins riches. Bref, et peut-être à la suite des réactions à son premier rapport, lesquelles lui demandaient de demeurer dans le cadre constitutionnel alors censé établi, il a cru qu'il ne pouvait dire au gouvernement fédéral de s'adresser aux provinces en vertu du droit de parole. Il a adopté cette position parce que, dans son interprétation apparente de la constitution, il ne croyait manifestement pas le gouvernement fédéral autorisé à dire aux provinces qu'elles devaient discuter avec lui des services de santé et des services sociaux et trouver des moyens rationnels de maintenir et augmenter ces services.

Autrement dit, nous espérons que lorsque la constitution sera rapatriée et que la question de la répartition sera rapatriée et que la question de la répartition des pouvoirs sera finalement examinée, le gouvernement fédéral et les provinces adopteront cette vue qui privilégie un partage des pouvoirs et non leur exclusivité. Il reste encore évidemment beaucoup à faire, et ce qu'il nous faut espérer, c'est que cette idée de partage fasse son chemin dans les discussions entre les provinces sur les questions fiscales et autres questions. Nous espérons que la question du rapatriement de la constitution et que les problèmes énergétiques seront bientôt réglés et que les autres questions comme le chômage, les services sociaux et la sécurité du revenu, pourront être examinées dans un cadre constitutionnel, mais aussi que les discussions permanents pourront se dérouler dans un esprit différent que celui qui existe actuellement.

Dans cet esprit, monsieur le président, je reviens au Régime d'assistance publique du Canada et aux initiatives fédérales provinciales qui ont caractérisé sa période de lancement. Cette période, c'était les années 60, époque agitée, mais pendant lesquelles, à mon sens, les questions des objectifs socio-généralisés étaient davantage au premier plan qu'elles ne semblent avoir été dernièrement. La question de savoir comment le gouvernement fédéral et les provinces aborderaient les questions comme le revenu assuré et les services sociaux était examinée au niveau des programmes et les professionnels... dans le domaine des programmes, du bien-être social et de la santé... étaient beaucoup plus nombreux qu'ils ne semblent l'avoir été récemment.

Lors de son récent passage à Vancouver, le secrétaire parlementaire du ministre des Finances a déclaré qu'il n'y avait peut-être qu'une demi-douzaine de spécialiste au Canada qui comprenaient les subtilités de la formule de péréquation qu'il nous faut affronter. Il m'apparaît déplorable que nous ayons

[Texte]

affairs that we have allowed in Canada our fiscal relationships to become so complex that it is only a few experts that can be found to understand and to disentangle them.

So our hope, Mr. Chairman, is that . . .

**The Chairman:** I take it you mean the six of us, do you?

**Mr. Splane:** I do not know. If so, he showed some solicitude for them. He said: "Would it not be a real disaster if something terrible were to happen to them?" At that point, a voice from the audience said: "On the other hand".

Anyway, Mr. Chairman, this brings me back to where I want to, again, say that we hope that as a result of the deliberations of your committee you can help to simplify and clarify many of these complex questions and put Canada on the road to the point where the federal government and the provinces will be talking more about principles and the good of Canadians and particularly, from our point of view, the social well-being of Canadians.

Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** Thank you, Mr. Chairman. Dr. Splane, a couple of times throughout your remarks, you had occasion to talk about the comprehensive health care system that the country was once committed to. I was wondering if you could, for our benefit, elaborate on why you feel it is no longer possible to say that as a country or as a federal government we are not committed to a comprehensive health care system. What leads you to use that kind of past-tense language?

**Mr. Splane:** Mr. Chairman, I suppose the act you have before you is a demonstration of this concern, the Established Programs Financing Act, 1977. I think we ought not to fault the federal government perhaps too seriously; they entered into that act assuming that the four principles on which the plan had been based would continue to be observed. But they did not enforce it in any way or perhaps even make it clear to all concerned that they appreciated the seriousness of the possible erosion of those principles when they went on the block-funding route.

I perhaps could say, in response to Mr. Blaikie's question, Mr. Chairman, that perhaps the harm had set in even earlier because the Medicare program was not a true cost-sharing arrangement even from the beginning. Unlike the hospital program and unlike CAP, it was a program in which four principles were enunciated, and at the point that the federal government felt that those four principles were being honoured, then the money flowed. I suppose the provinces could argue that nothing is going to be that different through block funding, but of course we find that the erosion of those principles did set in; and people who, all across Canada during much of the seventies, could count on having no obstacles to medical care placed in their way, now find that there are obstacles. So, Mr. Chairman, in answer to the question, there was not perhaps ever as complete a commitment to the charter of health for Canadians as I perhaps suggested.

[Traduction]

permis à nos relations fiscales, ici au Canada, de devenir tellement complexes que l'on ne peut trouver qu'une poignée de spécialistes pour les comprendre ou les démêler.

Aussi espérons-nous, monsieur le président, que . . .

**Le président:** Je suppose que vous voulez dire nous six, n'est-ce pas?

**M. Splane:** Je ne sais pas. Si c'est le cas, il a fait preuve d'une certaine sollicitude. En effet, il a dit: «Ne serait-ce pas désastreux si quelque chose devait leur arriver?» A ce moment, une voix intervient: «D'autre part.»

De toute façon, monsieur le président, j'en reviens à dire une fois de plus que nous espérons que, grâce aux délibérations de votre Comité, vous pourrez aider à simplifier et à clarifier un grand nombre de ces questions complexes et à mettre le Canada sur la bonne voie afin de permettre au gouvernement fédéral et aux provinces de discuter davantage des principes et du bien-être des Canadiens et, particulièrement, conformément à notre point de vue, de leur bien-être social.

Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Je vous remercie, monsieur le président. Monsieur Splane, à quelques reprises, vous avez parlé du plan général santé dans lequel le Canada s'était engagé dans le passé. Je me demandais si vous pourriez, pour notre gouverne, expliquer davantage pourquoi vous pensez que l'on ne peut plus dire que, en tant que pays ou en tant que gouvernement fédéral, nous ne sommes plus engagés dans ce Plan général de santé. Qu'est-ce qui vous amène à parler ainsi au passé?

**M. Splane:** Monsieur le président, je suppose que la loi que vous avez devant vous, c'est-à-dire la Loi sur le financement des programmes établis (1977), en témoigne. Je pense que nous ne devrions peut-être pas accabler le gouvernement fédéral; en effet, il a élaboré cette loi en supposant que les quatre principes sur lesquels le régime était fondé continueraient à être observés. Cependant, il ne les a appliqués en aucune façon, ni peut-être même n'a précisé à tous les intéressés qu'il se rendait compte de la gravité de l'érosion possible de ces principes lorsqu'il a adopté l'approche du financement en bloc.

Je pourrais peut-être dire, en réponse à la question de M. Blaikie, monsieur le président, que le mal s'est peut-être installé encore plus tôt parce que le programme assurance-maladie ne constituait pas un véritable accord de partage des coûts, même à l'origine. Contrairement au programme hospitalier et au RAPC, c'était un programme subordonné à quatre principes et, dès que le gouvernement fédéral sentait que ces quatre principes étaient observés, l'argent venait. Je suppose que les provinces pourraient soutenir que les choses ne seront pas tellement différentes dans le financement en bloc mais, bien sûr, nous considérons que ces principes se sont véritablement érodés; en outre, les gens qui, partout au Canada, pendant la plus grande partie des années 1970, pouvaient être assurés qu'ils n'auraient aucune difficulté à obtenir des soins médicaux, s'aperçoivent maintenant de l'existence de difficultés. Aussi, monsieur le président, pour répondre à la question, on ne s'est peut-être jamais engagé aussi complètement dans le Plan santé des Canadiens que je l'avais laissé entendre.



[Text]

• 1605

[Translation]

**Mr. Blaikie:** I was wondering if you could comment on the debate which is not raging quite as much as it did in 1979 about the merits of universality versus selectivity. You mentioned Mr. MacEachen's statement about initiatives in favour of those most in need, and certainly we hear a lot of language about having to redirect our resources in order to meet the needs of those who need it most. So, I was wondering if you had any comments on that debate and any caution that you wanted to express in that area or whatever?

**M. Blaikie:** Je me demandais si vous pouviez commenter le débat qui n'est pas aussi orageux maintenant qu'il l'était en 1979, concernant les mérites respectifs de l'universalité et de la sélectivité. Vous avez mentionné la déclaration de M. MacEachen sur les initiatives en faveur des personnes dans le plus grand besoin, et certes nous entendons bien beaucoup parler de la nécessité de réorienter nos ressources afin de répondre aux besoins des personnes qui en ont le plus besoin. Je me demandais donc si vous aviez des commentaires à ce sujet et si vous aviez des mises en garde à exprimer.

**Mr. Splane:** Mr. Chairman, the Canadian Association of Social Workers, myself included, has favoured universality of social welfare programs as the principle towards which we would like to see the systems moving. We have, however—and here perhaps I speak a little more personally—moved away from, let us say, a fanatical support of universality because we now find that it is possible to have selective programs which are not stigmatizing. That was the problem with selectivity; it normally established a group who were poor or in some other way second-class because they were receiving a type of benefit based on a test of means, need or income. However, we have found that it is possible, for example, through the guaranteed income supplement, and more recently, the refundable tax credits, to have programs based on a test of needs which are not stigmatizing. I wish I could say that the social assistance programs under the Canada Assistance Plan were not still highly stigmatized programs as they are.

**M. Splane:** Monsieur le président, l'Association canadienne des travailleurs sociaux et moi-même considérons l'universalité des programmes de bien-être social comme le principe vers lequel nous aimerions voir le système évoluer. Cependant, et peut-être ici exprimai-je une opinion un peu plus personnelle, nous avons cessé d'appuyer inconditionnellement l'universalité parce que nous nous apercevons maintenant qu'il est possible d'établir des programmes sélectifs qui ne soient pas humiliants. C'est là le problème que posait la sélectivité, elle définissait normalement un groupe comme étant pauvre ou de seconde classe de quelque façon que ce soit parce que ses membres recevaient un type d'aide fondé sur une vérification des moyens, des besoins ou du revenu. Cependant, nous nous sommes aperçus qu'il était possible, par exemple, par le biais du supplément de revenu garanti, et plus récemment, des crédits fiscaux remboursables, de fonder des programmes sur la vérification des besoins sans rabaisser un groupe donné. J'aimerais pouvoir dire que les programmes d'aide sociale établis en vertu du Régime d'assistance publique du Canada ne sont cependant pas les programmes fortement discriminatoires qu'ils sont.

**Mr. Blaikie:** Are you not nervous though that the language of selectivity, when it comes historically coincidental with the intention of governments to restrain expenditures, is a somewhat dangerous combination; that perhaps the money which would be saved by the redirection of moneys from universal programs would not go towards meeting the needs of those who need it most but would go towards making up, in this case, the \$1.5 billion or other fiscal needs that governments perceive themselves to be in need of?

**M. Blaikie:** N'êtes-vous pas embarrassé de parler de sélectivité, à ce moment de l'histoire où les gouvernements proclament leur intention de limiter les dépenses, n'est-ce pas une coïncidence suspecte? Les sommes qui seront diverties des programmes universels pourraient bien ne pas aller aux personnes qui en ont le plus besoin mais servir, dans ce cas, à constituer les 1.5 milliard de dollars ou autres recettes fiscales dont les gouvernements estiment avoir besoin?

**Mr. Splane:** Mr. Chairman, we would indeed want to know what the savings were going to accomplish and where the money was going. We wrote, I might say, to Mr. MacEachen, before he brought down his budget and referred to our concern about rumoured changes in the budget which might adversely affect low and mid-low income groups. We noted, as we have in the past, that the income tax system combined with the social welfare programs have not resulted, over the past four or five decades, in any significant redistribution of income in Canada. We pointed out in our letter to him that the top quintile of the income population makes off with—what—something like 48 per cent of the gross national product, whereas the bottom quintile gets less than, I believe, 4 per cent. This, we felt, does not reflect very favourably on either our income tax system, or our tax system, or our social programs, and certainly does not support the rather disturbing

**M. Splane:** Monsieur le président, nous aimerions en fait savoir ce que ces économies vont permettre de faire et où l'argent va être affecté. Nous avons écrit à M. MacEachen avant qu'il présente son budget et lui avons fait part de notre préoccupation sur les rumeurs de modification au budget qui pourraient avoir des effets néfastes sur les groupes à revenus faibles et moyens. Comme par le passé, nous avons remarqué que le système d'impôt sur le revenu ainsi que les programmes de bien-être social n'ont entraîné depuis quatre ou cinq décennies aucune redistribution importante des revenus au Canada. Nous lui avons signalé dans notre lettre que les personnes que leurs revenus situent dans le premier cinquième de la population accaparent quelque chose comme 48 p. 100 du produit national brut, alors que celles qui se rangent dans le dernier cinquième en obtiennent moins de 4 p. 100, je crois. A notre avis, cette situation ne donne pas une image très favorable de

*[Texte]*

statement that 40 per cent of the budget goes for social programs. That may be a true statement, but it carries with it an implication that large amounts of money and important things are being done by way of income redistribution, which the figures I have just quoted show are not borne out. So we do have, Mr. Chairman, the concern about what is going to be done about savings. Mr. MacEachen, in his budget statement, referred to tax expenditures. He wondered aloud in his budget whether they were achieving the incentives they were designed to achieve, or whether they perhaps should be reduced and lower taxes could result if there were fewer of these tax incentive expenditures, most of which, or, indeed, all of which go to persons who are not recipients of any of the programs that we are talking about today.

• 1610

**Mr. Blaikie:** You mentioned that during the nineteen sixties there was a sense of having broad social goals and having broad social perspectives. It is also the case that during the nineteen sixties and into the nineteen seventies it was also a time of sustained economic growth. It seemed that these two went hand in hand, although you mentioned also that, in spite of all that, the proportionate relationship between the rich and the poor has not really changed all that much. So in effect we had social reform, or the creation of social services and a welfare state, if you will, at the same time as we had economic growth, which really deferred all sorts of difficult economic questions, because we could distribute the incremental benefits of that economic growth without having to face any difficult questions.

Would you share my own perspective, which is that we are at a very serious crossroads now? When we arrive at a position of slow economic growth and where is no immediate prospect of any sort of return to the golden days, are we not at a point now where we have to make a much more substantial and conscious decision to maintain and uphold the kinds of services that were created in the nineteen sixties and nineteen seventies, so that their place in Canadian society will not be threatened by tough economic times? Some of these are, after all, supposed to be established programs, and I was just wondering whether or not you share a worry that perhaps when the economy gets tight they are not always as established as we thought they were.

**Mr. Splane:** Mr. Chairman, the concern about what happens when times get tough, of course, can be illustrated very dramatically and in a very concerning way by what is happening south of the border, where for many programs the full consequences of the Reagan cutbacks are not yet apparent. I certainly hope that we are not looking in that direction for inspiration, or across to Britain either, although I gather that the cutbacks in Britain are much less severe than they were rumoured to be. There is a real concern with the question, Mr. Chairman, of how one deals with increased needs—because there are one million persons unemployed whose employment

*[Traduction]*

notre système d'impôt sur le revenu, de notre système fiscal ou de nos programmes sociaux, et ne vient certainement pas appuyer l'affirmation gênante selon laquelle 40 p. 100 du budget est destiné à des programmes sociaux. Cette affirmation peut être vraie, mais elle implique également qu'on fournit des sommes non négligeables et qu'on fait d'importantes choses grâce à la redistribution des revenus, chose que les chiffres que je viens de mentionner ne confirment pas. Aussi, monsieur le président, nous préoccupons-nous vraiment de ce que l'on va faire des économies. Dans l'énoncé de son budget, M. MacEachen a fait allusion aux dépenses fiscales. Il s'est demandé tout haut si elles donneraient lieu aux incitations auxquelles elles étaient destinées, ou si peut-être elles devaient être réduites; il a ajouté que des impôts moins élevés pourraient résulter de la diminution éventuelle de ces dépenses fiscales d'incitations dont la plupart, ou en fait, la totalité, vont à des personnes qui ne bénéficient d'aucuns des programmes dont nous parlons aujourd'hui.

**M. Blaikie:** Vous avez mentionné que pendant les années 1960, on passait en termes de larges perspectives et objectifs sociaux. Les années 1960 et 1970, ont également été marquées par une croissance économique soutenue. Il semble que les deux choses vont de pair, bien que vous ayez mentionné également qu'en dépit de tout cela, la proposition des riches et des pauvres n'a pas vraiment varié. Nous avons donc assisté en effet à des réformes sociales, ou à la création de services sociaux et d'un état providence, si vous voulez, en même temps qu'à l'essor de l'économie, ce qui a vraiment retardé l'examen de toutes sortes de questions économiques difficiles, parce que nous pouvions distribuer les profits croissants provenant de cet essor économique, sans avoir à faire face à des difficultés.

Conviendriez-vous avec moi que nous sommes actuellement à un carrefour très important? Lorsqu'on entre dans une période de ralentissement économique et qu'on entrevoit nul retour immédiat à l'âge d'or, n'avons-nous pas alors à prendre des décisions beaucoup plus importantes et réfléchies pour maintenir les types de services qui ont été créés dans les années 1960 et 1970, de sorte que leur existence ne soit pas menacée par une période économique difficile? Après tout, certains de ces services sont censés être des programmes établis, et je me demande simplement si vous ne craignez pas également qu'en période de difficultés économiques, ils ne sont pas toujours aussi assurés que nous le croyons.

**M. Splane:** Monsieur le président, les inquiétudes qui nuisent lorsque les temps sont durs, peuvent être illustrées bien sûr de façon très frappants et très inquiétante par ce qui se passe actuellement au sud de la frontière; aux États-Unis, en effet, toutes les conséquences des coupures de l'administration Reagan dans de nombreux programmes ne sont pas encore manifestes. J'espère simplement que nous ne cherchons pas l'inspiration dans cette direction, ni du côté de la Grande-Bretagne non plus, bien que je crois comprendre que les restrictions en Grande-Bretagne sont beaucoup moins sévères qu'on l'a prétendu. Il y a un problème très préoccupant, monsieur le



[Text]

needs and social service needs are not well taken care of now—of how to reconcile the problem of high unemployment and low productivity with the need for better services which I drew attention to earlier. We do not have good social services in Canada, and the need with which you are confronted, namely to reduce the situation with which the government is faced—the high budget deficits—are very serious problems. All we are able to point out is that there are tax expenditures that we find difficultly feeling are justified at the same time that programs are either being cut back or threatened with cutbacks.

• 1615

**Mr. Blaikie:** One final comment, Mr. Chairman. I am quite glad that you mentioned the tax expenditure thing because it always is—it was before the creation of this committee and even now as we move into this work. I certainly do not accept the view of our work as us having to solve the deficit problems of the federal government, or to come up with a scheme by which the Minister of Finance can meet his perceived needs. In 1978 there was \$32 billion in tax expenditures that is money that the federal government did not collect, and it seems to me hard to imagine that there is not \$1.5 billion lying around somewhere in that \$32 billion that we could not up and collect and be done with the problem and dissolve the committee. That is something that has not occurred to the government, and I think it is something that will have to have more attention paid to it, as we try to come up with some options for the government. It may indeed be that looking at their tax expenditures would be one of those options. At least I hope it would be.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Blaikie. Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Yes, first of all with respect to the medicare problem, this matter was raised when the bill was first brought into the House by Flora MacDonald who is the critic for the Official Opposition. I want to point out to you, and quote to you the statement of Donald MacDonald, the Minister of Finance concerning the Established Programs Act. He said:

With regard to medicare and hospital care conditions, the famous four points that were in the basic program, we would anticipate that the program is being well established; it really requires no enforcement by the federal government to make sure that the four points are adhered to. The electors of the individual provinces will ensure that the level of hospital and medical services to which they have become accustomed and to which they are entitled will be maintained by the provincial governments.

Now, what do you have to say with respect to that statement made by the minister of the time?

**Mr. Splane:** Simply to say, Mr. Chairman, that it was a bad prophesy, a prophesy that was not . . .

**Mr. Blenkarn:** Would you say that the electors of the individual provinces are more or less satisfied with the way

[Translation]

président, c'est la façon de s'occuper des besoins accrus, car il y a un million de chômeurs dont les besoins d'emploi et de services sociaux ne sont pas satisfaits à l'heure actuelle; c'est de concilier les problèmes de chômage élevé et de productivité faible, avec la nécessité de meilleurs services, sur laquelle j'ai attiré l'attention plus tôt. Nous n'avons pas au Canada, de bons services sociaux, et la tâche qui vous attend, c'est-à-dire de réduire les importants déficits budgétaires que le gouvernement doit affronter, est très importante. Nous pouvons seulement souligner qu'il y a des dépenses d'impôt qui sont, selon nous, difficilement justifiables, au moment où des programmes sont soit tronqués ou menacés de l'être.

**M. Blaikie:** Une dernière observation, monsieur le président. Je suis très heureux que vous ayez mentionné la question des dépenses de fonds publics car elle est toujours là . . . elle existait avant la création du présent comité, et maintenant, alors que nous abordons notre tâche, je ne conçois certainement pas notre travail comme destiné à résoudre les problèmes de déficit du gouvernement fédéral, ni à élaborer un plan permettant au ministre des Finances de satisfaire les besoins prévus. En 1978, il y a eu 32 milliards de dollars de dépenses de fonds publics, c'est-à-dire de fonds que le gouvernement fédéral n'a pas recueillis, et il me semble difficile de croire qu'il n'y a pas quelque part 1.5 milliard de dollars que nous pourrions découvrir et percevoir pour régler le problème puis dissoudre le comité. Le gouvernement n'y a pas pensé, et je crois qu'il faudrait y songer davantage en recherchant des solutions à lui proposer. L'une d'elles pourrait effectivement être l'examen des dépenses de fonds publics. Je l'espère du moins.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Blaikie, Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Oui, d'abord en ce qui concerne le problème de l'assurance santé, cette question a été soulevée quand le projet de loi a été présenté la première fois à la Chambre par Flora MacDonald qui est la critique de l'Opposition officielle. J'aimerais vous faire remarquer et citer la déclaration de Donald MacDonald, le ministre des Finances, au sujet de la Loi sur les programmes établis. Il a déclaré:

En ce qui concerne les conditions de l'assurance-maladie et de l'assurance hospitalisation, les quatre fameux points du programme de base, nous estimons que le programme est maintenant bien établi; le gouvernement fédéral n'a pas vraiment à veiller à ce que les quatre points soient respectés. Les électeurs veillent à ce que leur gouvernement provincial maintienne la qualité des services hospitaliers et médicaux, auxquels ils se sont habitués et auxquels ils ont droit.

Maintenant, que pensez-vous de cette déclaration faite par le ministre de l'époque?

**M. Splane:** Simplement, monsieur le président, que c'était une mauvaise prophétie, une prophétie qui n'était pas . . .

**M. Blenkarn:** Diriez-vous que les électeurs des provinces sont plus ou moins satisfaits de la situation dans leur propre

## [Texte]

things are going in their individual provinces, and to what extent is that not correct?

**Mr. Splane:** It is always hard to know which issues the electorate is voting for and against in an election. I think one would have to take a different kind of poll to determine how people are reacting to what I have referred to as the erosion of medicare and to the obstacles that are being placed before people who could, at one time, receive medical benefits without any question being raised of whether they would have to pay for it or could not get the kind of service they wanted unless they put money on the counter. That is the deplorable situation that does exist, I understand, in some parts of the country. If one looks at another international model, the Australian one, it started with these small erosions of the kind that have now set in in Canada in some places and then simply eroded to the point where there is hardly a public medical care program in that country worth the name.

• 1620

So, yes, Miss MacDonald's concerns were justified, and that is what the second Hall report was all about.

**Mr. Blenkarn:** You said that we do not have good social services in Canada. What do you mean by that? Where are we really deficient?

**Mr. Splane:** I think if one looked at the kinds of services that some west European countries have for the care of children, particularly early preschool children, we are deficient in day care generally for children, and for services to the disabled. The predecessor task force to this one, you will recall, as it travelled across Canada found grave deficiencies in services for the disabled, which it has splendidly recorded in that very commendable *Obstacles* document. They discovered that the disabled are lacking in essential services in many parts of Canada. And, with our growing population of ever aging people, we are also aware that services for the aged are away below what they are in some European countries, particular in respect to services that would prevent people from having to go into institutions of one kind or another.

**Mr. Blenkarn:** Under CAP we have the financing of Meals on Wheels, we have a universal old age pension indexed to inflation, with a GIS that is indexed again. The Minister of Health has indicated to us that as far as couples are concerned those on OAS and GIS are above what is considered to be the poverty line. With respect to single people, perhaps they are below the poverty line and she would like to do something about that in the future. Generally speaking, senior citizens are perhaps not as well treated as many of us would like, but they are certainly, by and large, above the poverty line. Would you agree to that?

**Mr. Splane:** Canada can take a good deal of pride in a number of its income security programs. The Guaranteed Income Supplement Program and the basic Old Age Security Program are ones that are admired, I think in many other countries looking at Canada.

## [Traduction]

province, et dans quelle mesure cette affirmation est-elle exacte?

**M. Splane:** Il est toujours difficile de savoir pour quoi ou contre quoi votent les électeurs dans une élection. Je crois qu'il faudra faire un sondage différent pour connaître les réactions à ce que j'ai appelé l'érosion des soins médicaux et les obstacles posés, actuellement de la population qui, à un moment reçoit, les services médicaux sans qu'il soit question de les payer, et à un autre ne peut recevoir les services qu'elle veut sans les payer immédiatement. Voilà la situation déplorable actuelle, qui existe, à ce que je comprends, dans certaines parties du pays. Si l'on examine un autre exemple à l'étranger, en Australie, il n'y a eu au début que ces petites sortes d'érosions qui s'installent actuellement à certains endroits au Canada, puis, le programme public d'assurance-santé s'y est tout simplement désagrégé au point que l'on ne peut pratiquement plus dire qu'il existe.

Ainsi, oui, les préoccupations de M<sup>lle</sup> MacDonald étaient justifiées et c'est sur quoi portait le deuxième rapport.

**M. Blenkarn:** Vous avez déclaré que nous n'avons pas de bons services sociaux au Canada. Que voulez-vous dire par cela? Dans quel domaine sommes-nous réellement déficients?

**M. Splane:** Je crois que si on regarde le type de services que certains pays de l'Europe de l'Ouest dispensent à leurs enfants, en particulier les enfants d'âge préscolaire, nous souffrons d'une carence générale en garderies ainsi que de service aux handicapés. Vous vous souviendrez que le groupe de travail précédent celui-ci, dans ses déplacements au Canada, a trouvé des graves lacunes dans les services aux handicapés lesquelles ont été brillamment exposées dans un document très louable *Obstacles*. Ils se sont aperçus que les handicapés manquaient de services essentiels dans de nombreux endroits du Canada. Et, compte tenu de notre population croissante des personnes âgées qui sont aussi conscientes que les services qui leur sont offerts sont bien au dessous de ceux de certains pays européens, en particulier en services qui permettent aux gens de ne pas entrer dans certaines institutions.

**M. Blenkarn:** Le régime d'assistance publique du Canada assure le financement de la «popote roulante», il y a la pension de vieillesse pour tous indexée et le supplément de revenu garanti qui est aussi indexé. Le ministre de la Santé nous a précisé qu'en ce qui concerne les couples, ceux qui bénéficient du programme de sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti sont au-dessus de ce qu'on considère le seuil de pauvreté. Quant aux gens seules, ils sont peut-être au-dessous du seuil de pauvreté, et le ministre aimerait s'occuper de leur situation plus tard. En général, les personnes âgées ne sont peut-être pas aussi bien traitées qu'un grand nombre d'entre nous l'aimeraient, mais elles sont certainement, dans l'ensemble, au dessus du seuil de pauvreté. Etes-vous d'accord?

**M. Splane:** Le Canada peut être fier de bon membre de ses programmes de sécurité du revenu. Je crois que beaucoup d'autres pays admirent le programme du supplément de revenu garanti et le programme de sécurité de la vieillesse du Canada.



[Text]

Where we are deficient is in respect to those persons who are not in favoured age groups, if one can put it that way, the persons who have to receive social assistance, and as well, of course, aged persons who are not in the position of having their own homes or some additional perks of one kind or another and are dependent on social services, particularly if they are located in communities where there is not a sophisticated, well-developed, social service network. I certainly would not wish to suggest that Canada is deficient in all respects, but it has a good distance to go in many types of social services for different categories of people. The point I was making earlier is that the Canada Assistance Plan, which has been remarkably successful up to a point, could be made more successful if it were made flexible in respect to those persons likely to be in need, which are rather vigorously defined now and could be more liberally defined.

• 1625

**Mr. Blenkarn:** The Canada Assistance Plan is a 50/50 cost-sharing plan, a true cost-sharing plan. Some provinces make very significant use of it and others use it perhaps not enough, but really it is within the jurisdiction of the provinces as to the extent to which the plan is used. Are the inadequacies that you talk about really a question of provincial priorities rather than federal priorities? In a sense then, under the act, the federal government has split the cost with you on people who are likely to be in need, albeit, perhaps, there are some restrictions on that. But clearly there has to be some restrictions on any program but it is not that restricted.

**Mr. Splane:** Some provinces, though, I think would say that if the definition of persons likely to be in need was broadened, they could then more fully utilize the 50/50 sharing formula. Other provinces, of course—provinces in the Atlantic region—will say that the Canada Assistance Plan ought, from the very beginning, and of course they made this case very strongly at the time but did not succeed, to have had a differential sharing formula which would have made it possible for them to get more than fifty-cent dollars, if you like. Of course this was hotly contested by our finance officials for reasons that were perhaps defensible from their point of view, but there is evidence to suggest that indeed some provinces cannot afford to be as generous in developing social services as others because 50/50 sharing is not quite good enough.

**Mr. Blenkarn:** Well, let me go on with that. Ontario has the lowest use of the CAP in the country, spending just \$62 per capita, whereas Quebec, sometimes called a have-not province, spends \$138 per capita. How do you rationalize the dramatic differences that occur in CAP grants between the provinces?

**Mr. Splane:** I do not know, fully, what the answer to that is. It may be that there are more municipal services; it may have to do with the income status as between the population in one province or another; it could be a number of factors. It is an interesting question. It also relates to the demands that the

[Translation]

Nos faiblesses concernent les personnes qui ne sont pas dans les groupes d'âges favorisés, si l'on peut dire, les personnes qui doivent recevoir l'aide sociale, et naturellement, les personnes âgées qui ne peuvent posséder leurs propres maisons ou quelque avantage supplémentaire, et qui dépendent des services sociaux, en particulier, s'ils habitent une localité qui n'a pas un réseau de services sociaux complets et bien développés. Je ne veux certainement pas laisser entendre que le Canada laisse à désirer sur tous les plans, mais il a beaucoup à faire dans de nombreux genres de services sociaux visant diverses catégories de personnes. J'ai dit plus tôt que le régime d'assistance publique du Canada, qui a été une réussite remarquable jusqu'à un certain point, pourrait être plus un succès s'il s'appliquait aux personnes qui risquent d'être dans le besoin, lesquelles sont définies trop rigoureusement à l'heure actuelle et pourraient l'être plus libéralement.

**M. Blenkarn:** Les frais du Régime d'assistance publique du Canada sont partagés également, c'est un véritable régime à frais partagés. Certaines provinces y font beaucoup appel et d'autres peut-être pas assez, mais l'importance de l'utilisation du régime relève vraiment de la compétence des provinces. Les insuffisances dont vous parlez y sont-elles une question de priorité provinciale et non fédérale? D'une certaine façon, selon la loi, le gouvernement fédéral a donc partagé avec vous le coût de services consacrés à des personnes qui risquent d'être dans le besoin. J'admets qu'il peut y avoir certaines restrictions, mais il est évident que tout programme doit en comporter et celui dont nous traitons n'est pas trop restreint.

**M. Splane:** Cependant, je crois que certaines provinces diraient que si la définition des personnes risquant d'être dans le besoin était élargie, elles pourraient mieux utiliser la formule de partage égal. D'autres provinces, soit celles de la région de l'Atlantique, naturellement, diraient que le Régime d'assistance publique du Canada aurait dû, dès le début, comme ils l'ont bien sûr affirmé énergiquement mais en vain à l'époque, comporter une formule de partage différente qui leur aurait permis de faire payer plus de la moitié des frais. Naturellement, ce point a été vivement contesté par nos autorités financières pour des raisons qui sont peut-être défendables de leur point de vue, mais il y a des preuves que certaines provinces ne peuvent vraiment pas se permettre d'être aussi généreuses que d'autres dans l'élaboration de services sociaux, car le partage des frais à égalité n'est pas suffisant.

**M. Blenkarn:** Bien, parlons-en. L'Ontario a le plus faible taux provincial d'utilisation du Régime d'assistance publique du Canada, ses dépenses n'étant que de \$62 par habitant, alors que le Québec, parfois considéré comme une province pauvre, dépense \$138 par personne. Comment expliquez-vous les disparités marquées entre les provinces pour ce qui est des octrois en vertu du régime?

**M. Splane:** Je n'ai pas la réponse globale à cette question. C'est peut-être l'ampleur des services municipaux, les différences de revenu de la population d'une province à l'autre, ou un certain nombre de facteurs. C'est une question intéressante. D'ailleurs, elle porte sur ce que la population exige de son

*[Texte]*

population puts on government, as opposed to putting it on voluntary agencies or family resources and the like.

**Mr. Blenkarn:** Would you say that people in Ontario are very poorly served with their social services as a result of only spending \$62 per capita, whereas people in Quebec are more than doubly well served?

**Mr. Splane:** I do not think one could engage in quite that kind of arithmetic. I think the people in Ontario are well served in respect to many types of programs, including the one that is most often hotly attacked in the press; namely, child welfare. I think perhaps Ontario's child welfare programs are comparable to those in any jurisdiction.

**Mr. Blenkarn:** If that is the case, then how do we rationalize ourselves to a situation where one province that does a fairly good job in social services—you seemed to indicate that to us—can do it at significantly less cost, and therefore significantly less contribution by the federal government than other provinces?

• 1630

**Mr. Splane:** As I said, there are so many factors that would need to be taken into consideration that I do not think it is possible to offset this.

**Mr. Blenkarn:** Would you, as a group, look at that situation for us because clearly we are under some obligation to make a report on CAP, and it is an open-ended program. You have mentioned some situations with respect to definitions, but clearly there must be some reason for those vast per capita differences in distribution.

**Mr. Splane:** We would be happy to write a letter to you or your chairman and see what factors our provincial organizations would help us to identify which touch on this issue.

**Mr. Blenkarn:** I would like to ask you one final thing and then I will turn it over to one of my colleagues. Only in Ontario and Nova Scotia do municipalities get involved in the distribution of welfare costs or a number of social service costs, and it happens to be that they are the two lowest provinces on a per capita basis in the country. Would you comment on that, please.

**Mr. Splane:** That had occurred to me as a possible reason for the statistic you have just referred to. There is, of course, a long-standing tradition in Ontario, whose social welfare history in the nineteenth century I am said to be an expert on, of municipal responsibility for welfare services, and this has resulted in very different ways of dealing with problems than takes place in provinces where there has not been a strong municipal tradition. I suppose a book could be written on the impact of local involvement.

I must say that I was very impressed with a conference I attended in Norway two years ago to find that the Scandinavian countries and other countries in northwestern Europe make a great deal of use of the municipality. The municipality plays

*[Traduction]*

gouvernement au lieu de se fier aux organismes bénévoles, aux ressources familiales, etc.

**M. Blenkarn:** Diriez-vous que la population de l'Ontario, étant donné ses dépenses de seulement \$62 par habitant, est très mal desservie par l'aide sociale alors que la population du Québec est plus que deux fois mieux desservie?

**M. Splane:** Je ne crois pas qu'on puisse faire ce genre de calcul. La population de l'Ontario est bien desservie en ce qui concerne de nombreux types de programmes, notamment celui qui fait le plus souvent l'objet de vives critiques dans la presse, c'est-à-dire, celui du bien-être des enfants. Je crois que les programmes de bien-être des enfants en Ontario sont peut-être comparables à tout autre.

**M. Blenkarn:** Dans ce cas, comment pouvons-nous expliquer une situation où une province qui donne d'assez bons services sociaux, comme vous semblez l'indiquer, peut y parvenir à beaucoup moins de frais que d'autres provinces et, donc, grâce à une contribution beaucoup plus faible du gouvernement fédéral?

**M. Splane:** Comme je l'ai dit, il y a tellement de facteurs à examiner que je ne crois pas qu'il soit possible de contredire cette affirmation.

**M. Blenkarn:** En tant que groupe, pourriez-vous examiner cette situation avec nous, car nous avons nettement une certaine obligation de présenter un rapport sur le Régime d'assistance publique du Canada, et c'est un programme permanent. Vous avez mentionné certaines situations concernant les définitions, mais il doit certainement y avoir une façon d'expliquer les fortes différences par habitant dans la répartition.

**M. Splane:** Nous serions heureux de vous écrire, à vous ou à votre président, et d'examiner les facteurs relatifs à cette question que nos organisations provinciales pourraient nous aider à déterminer.

**M. Blenkarn:** J'aimerais vous poser une dernière question et je donnerai la parole à un de mes collègues. Il n'y a qu'en Ontario et en Nouvelle-Écosse que les municipalités prennent en charge une partie des coûts du bien-être social, ou d'un certain nombre de coûts de services sociaux, et il se trouve que ce soit les provinces ayant les taux par habitant les plus bas du Canada. Veuillez nous parler de cette situation, s'il vous plaît.

**M. Splane:** J'y voyais une explication possible des statistiques dont vous venez tout juste de faire mention. Il y a, naturellement, une tradition en Ontario, et je suis considéré comme un expert de l'histoire du bien-être social au XIX<sup>e</sup> siècle dans cette province, de responsabilité municipale en matière de services de bien-être social, et c'est ce qui fait qu'on y traite les problèmes d'une façon très différente comparativement aux provinces où il n'y a pas une forte tradition municipale. Je suppose qu'on pourrait écrire un livre sur les répercussions de la participation municipale.

Je dois ajouter que j'ai été très impressionné par une conférence à laquelle j'ai assisté en Norvège il y a deux ans, où j'ai découvert que les pays scandinaves et d'autres pays de l'Europe du Nord-Ouest font beaucoup appel aux municipalités.



## [Text]

a very large role in social welfare. So, we may have gone, in many parts of Canada, too far in elbowing the municipalities out of the situation in some places and easing them out—letting them move away from social welfare concerns in others. So it is a very important point and one that, having raised it, we in the CASW will look more deeply at and respond in some way to the question that you have raised.

**Mr. Blenkarn:** Thank you.

**M. Loisel:** Est-ce que, professeur, nous n'utilisons pas les municipalités...

If you keep the municipality out of the system, if we take the difference between Ontario and Quebec, is it the cost of the benevolent program that we are using in Ontario? I would like to try to understand the difference: Is it worse to be poor in Ontario than in Quebec? Is it worse to be sick in Ontario than in Quebec? That is the type of answer that we must get. If you look at the situation in Quebec, perhaps we have a very expensive system because it becomes more and more an institution. If you look at the CLSC, you have to be intelligent sometimes to be poor or sick in Quebec, because you have to find the right door, and it is not so simple. I am not sure how many people in this system are really related to services to the clientèle. It seems to me that we have an administration which is really expensive and I am not sure that the quality of the services received by the population is in relation with the difference in the cost price between, say, Ontario and Quebec.

• 1635

The other question that I have—when you look at these figures between Quebec, Ontario and Nova Scotia, which is not a so-rich province, we note that, even with the program 50-50, you have a big difference. You seem unable to say that the population in Ontario is less satisfied with its type of services than people, say, in Quebec or somewhere else. Maybe it means that it is a decision of this population and maybe we can question the necessity of the role of the federal government in these programs.

I agree with you that there are some principles that we may have to follow, like universality, but, if the federal government continues to put in so much money, having no control except some definition of principle, some provinces will perhaps go too far, some others not far enough, and maybe we will have quite soon a lack of resources to take care of the people who really need something. I am not sure because, when I listen to you, you are telling us that social services in Canada are not as good as they must be. At the same time—frankly, I am quite surprised to see that—with your experience in the system, you look at some difference, like Ontario and Quebec, and you do not seem to be amazed about that.

If you look at the press, the population does not seem to be—I would like to try to understand do we really have to stay in 50-50 in these programs, having in mind the well-being of the people who are really in need?

## [Translation]

Ces dernières jouent un très grand rôle en matière de bien-être social. Il se peut que dans de nombreuses parties du Canada nous ayons trop cherché à écarter les municipalités du domaine alors que dans d'autres cas nous les avons laissées s'en détourner. C'est donc un point très important et, comme nous l'avons soulevé, nous, de l'Association canadienne des travailleurs sociaux, l'examinerons plus à fond et répondrons de quelque manière à votre question.

**M. Blenkarn:** Merci.

**Mr. Loisel:** Professor, do we not use municipalities...

Si nous ne tenons pas compte de municipalités dans le réseau, la différence entre l'Ontario et le Québec est-elle le coût du programme bénévole qui est employé en Ontario? J'aimerais tenter de comprendre la différence. Est-il plus difficile d'être pauvre en Ontario qu'au Québec? Est-il pire d'être malade en Ontario qu'au Québec? Il faut trouver des réponses à pareille question. S'il l'on considère la situation au Québec, nous avons peut-être là un régime très coûteux parce qu'il devient de plus en plus institutionnalisé. A voir les CLSC, on croirait qu'il faut parfois être intelligent pour être pauvre ou malade au Québec, parce qu'il s'agit de trouver la bonne porte, et ce n'est pas facile. Je ne sais pas combien de personnes dans ce réseau s'occupent vraiment de servir la clientèle. Il me semble que nous avons une administration qui est très coûteuse, et je ne suis pas sûr que la qualité des services reçus par la population soit proportionnelle à la différence des coûts entre, disons, l'Ontario et le Québec.

Si l'on compare aussi les chiffres pour le Québec, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse, cette dernière n'étant pas une province très riche, on constate que, même avec les programmes à frais partagés également, il y a une nette différence. Vous semblez incapable de dire que la population de l'Ontario est moins satisfaite du type des services qu'elle reçoit que la population du Québec, par exemple, ou d'ailleurs. Peut-être s'agit-il d'une décision de cette population particulière, et nous devrions peut-être remettre en question la nécessité du rôle du gouvernement fédéral dans ces programmes.

Je conviens avec vous qu'il y a certains principes tels que l'universalité, que nous devons suivre, mais, si le gouvernement fédéral continue d'investir tant d'argent, sans aucun contrôle sauf une quelconque définition de principe, certaines provinces iront peut-être trop loin, d'autres pas assez, et peut-être n'aurons-nous bientôt pas assez de ressources pour nous occuper des personnes qui sont vraiment dans le besoin. Je n'en suis pas sûr car, à vous écouter, les services sociaux au Canada ne sont pas aussi bons qu'ils devraient l'être. Par ailleurs, je suis franchement très étonné de voir que, compte tenu de votre expérience dans le domaine, vous voyez un écart tel que celui entre l'Ontario et le Québec, et vous n'en semblez pas surpris.

D'après la presse, la population ne semble pas l'être; j'aimerais comprendre s'il faut continuer à partager également les frais de ces programmes, compte tenu du bien-être de la population qui est réellement dans le besoin?

## [Texte]

**Mr. Splane:** That is an extremely complex series of questions that I am receiving from you and your colleague, which have a great deal to do with the traditions of the two provinces. We have touched on the important fact that over the years, Ontario has utilized municipalities; it has also utilized a particular type of non-governmental child welfare agency. In the case of Quebec, for many years it relied on church-related social welfare institutions right up until, I believe, the nineteen fifties and then, as a result of a quite remarkable royal commission report, the Castonguay-Nepveu report, decided to go very rapidly for a type of rather complex social welfare structure, with some local involvement, it is true, but very much a provincially organized program and one which, because it was centrally organized and developed, was in a good position to take full advantage of a shared-cost program, rather more so than in the case of Ontario, where it depends on decisions of non-governmental agencies and municipalities, what programs will be developed and what requests will be made through the provincial government for federal cost sharing. So it is not possible on the basis of these comparative figures in the utilization of the Canada Assistance Plan to draw any conclusions—I am sure you would agree that that is a sensible statement—any conclusions about whether the population is better served in province A than in province B simply on the basis of the utilization of CAP-related funding.

• 1640

**Mr. Loiselle:** When the federal government—because you were involved, I think, at that time—when the federal government got involved in these sharing programs, I think there was a need to initiate action in this field—in health, in hospitalization and so on; but during the process the provinces told us, “Look, it is a provincial jurisdiction”. Then you have to have less and less control, and that is the reason why we came with the idea of the block funding in 1977. And we see, after two decades of experience, or *sous*, that we do not have the same situation in each province.

If we continue like this, I am afraid that in the province where you have the highest social thinking, they will spend a lot of their own money in these fields, and in some others, where they prefer to put their money in economic development, you will have investment in this field; and if the feds continue to support unconditionally these 50-50 programs, the net result can be higher disparity economically within Canada, and the federal government will have less money to intervene to fight against these disparities. And the net result is not just the federal, the provincial or the municipality with less money: it will be people with less money.

My feeling is that we look at the pie—you know, we do not have two pies to share; we have one pie—and this committee will have to decide, as I think we have one thing in mind and that is the well-being of each Canadian, what is the best way to achieve this goal?

## [Traduction]

**M. Splane:** Voilà une série de questions extrêmement complexes que votre collègue et vous me posez. Elles ont beaucoup à voir avec les traditions des deux provinces concernées. Nous avons abordé le fait important que, depuis des années, l'Ontario fait appel aux municipalités et à un type particulier d'organisme non gouvernemental s'occupant du bien-être des enfants. Pendant de nombreuses années, le Québec s'est fié à des établissements de bien-être social dépendant de l'église, ce jusqu'aux années 1950, je crois. Par suite d'un très remarquable rapport de commission royale d'enquête, le rapport Castonguay-Nepveu, la province a décidé de se doter très rapidement d'un type de structure de bien-être social plutôt complexe, permettant une certaine participation locale, il est vrai, mais très nettement organisé au niveau de la province. Puisque le programme provincial a été organisé de façon centralisée, la province était bien en mesure de tirer pleinement avantage des programmes à frais partagés, plus que l'Ontario où les organismes non gouvernementaux et les municipalités décident des programmes à élaborer et des demandes de partage des frais avec le gouvernement fédéral que la province doit présenter. À la comparaison des chiffres relatifs à l'utilisation du Régime d'assistance publique du Canada, il est donc impossible de conclure, je suis sûr que vous conviendrez que c'est là une déclaration sensée, que la population est mieux desservie dans la province A que dans la province B, simplement en se fondant sur l'utilisation du financement dans le cadre du Régime.

**M. Loiselle:** Lorsque le gouvernement fédéral s'est engagé dans les programmes à frais partagés en question, je crois d'ailleurs que vous avez participé à cette décision à l'époque, il me semble qu'il fallait amorcer des mesures dans les domaines, de la santé, de l'hospitalisation etc.; mais, au cours du processus, les provinces nous ont déclaré que ces domaines étaient de leur compétence. Cela nous a laissé de moins en moins de contrôle, et c'est pourquoi nous avons adopté l'idée du financement global en 1977. Après deux décennies d'expérience, nous constatons que la situation n'est pas la même dans chaque province.

Si la situation continue, je crains que la province où le niveau de pensée sociale est le plus élevé ne dépense beaucoup de ses propres fonds dans ces domaines alors que d'autres préféreront investir dans le développement économique. Si le gouvernement fédéral continue de soutenir inconditionnellement ces programmes à frais partagés également, le résultat peut être l'augmentation des disparités économiques au sein du Canada, et le gouvernement fédéral aura moins de fonds pour intervenir et combattre ces disparités. Cette évolution aura pour résultats nets un manque d'argent non seulement pour les gouvernements fédéral, provinciaux ou municipaux, mais aussi pour la population.

Je crois que nous n'avons qu'une seule tarte à partager, et non deux, et le présent comité devra décider, comme je suppose que nous visons tous le bien-être de chaque Canadien, quelle est la meilleure façon d'atteindre cet objectif.



[Text]

**Mr. Splane:** That, Mr. Chairman, I suppose, is the very core of what we were attempting to say in our opening remarks, that what we would call on the federal government to do is to think through its social goals and to ask hard questions about its social-goal intentions, and then to follow that up with other hard questions about how best to achieve them.

You are quite right in assuming that in the 1960s we were convinced that the provinces would be better able to improve both their social assistance programs and their welfare services programs if there was federal sharing, and sharing with certain, not numerous but very important, conditions, one of them being the condition relating to mobility. Some provinces had stayed out of the predecessor program of the Canada Assistance Plan—one province in particular—because they did not want to give up the right to stop people coming to the province from other provinces. So one of the advantages that was achieved through the Canada Assistance Plan and its predecessor, the Unemployment Assistance Act, was to end obstacles to mobility.

It also required the provinces to take some account of adequacy; and while I stated earlier that CASW is not satisfied that adequacy has been as well-defined in some provinces as it might be, still the improvements over the pre-existing situation were large, and what we are calling for are further improvements to the liberalization of the Canada Assistance Plan to carry forward the kind of advances that were achieved in the 60s. But I would certainly agree with you that statistics of the kind that you and Mr. Blenkarn have cited have to be looked at. Questions have to be asked, and information weighed against sociological differences in the provinces, income differences in the provinces, traditional differences in the provinces, before one can draw hard and fast conclusions about the effect of a federal-shared-cost program.

• 1645

**Mr. Loiselle:** May I have one final question? Professor tell me, when we got in in the nineteen sixties did we say at that time to the provinces that we were in these programs forever on the basis of 50-50 or something like this?

**Mr. Splane:** No. On the contrary; the Canada Assistance Plan was, and still is, renewable only on an annual basis. There was not the five-year commitment that there had been to predecessor programs like Old Age Assistance and disabled persons' allowances and blind persons' allowances. Why it was only one year, I do not know. That was not the recommendation of Health and Welfare; we felt that it ought to be five or ten years. But the finance people may have had in mind the possibility of perhaps utilizing these social programs for financial trade-offs which may have been their motivation; we do not know. We did not like it; we did not think it was advisable, but that is how it was, and how it is.

[Translation]

**M. Splane:** Voilà, monsieur le président, je suppose, l'essence même de ce que nous tentions de dire dans nos observations liminaires; nous voulons que le gouvernement fédéral examine en détail ses objectifs sociaux, scrute ses intentions dans ce domaine, et s'efforce de déterminer la meilleure façon de les réaliser.

Vous avez parfaitement raison de supposer que, dans les années 1960, nous étions convaincus que les provinces seraient plus capables d'améliorer tant leurs programmes d'aide sociale que leurs programmes de services de bien-être si elles bénéficiaient d'un partage des frais avec le gouvernement fédéral, et si le partage était assorti de certaines conditions, peu nombreuses mais très importantes, telles que la mobilité. Certaines provinces n'ont pas participé au programme précédant le Régime d'assistance publique du Canada, l'une d'elles en particulier parce qu'elle ne voulait pas abandonner le droit d'empêcher la venue d'habitants d'autres provinces. Ainsi, un des avantages obtenus grâce au Régime d'assistance publique du Canada et à son prédécesseur, la Loi sur l'assistance-chômage, a été de mettre fin aux obstacles à la mobilité.

De plus, le régime exigeait que les provinces tiennent compte de certains critères d'adéquation. Même si j'ai déclaré que l'Association canadienne des travailleurs sociaux n'est pas convaincue que l'adéquation a été aussi bien définie dans certaines provinces qu'elle aurait dû l'être, les améliorations par rapport à la situation antérieure sont tout de même importantes, et nous proposons de libéraliser davantage le Régime d'assistance publique du Canada pour donner suite aux progrès qui ont été réalisés pendant les années 1960. Mais je conviens avec vous qu'il faut examiner les statistiques du genre de celles que M. Blenkarn et vous avez citées. Il y a des questions qui doivent être posées et des données qui doivent être pondérées par rapport aux différences sociologiques dans les provinces, aux différences des recettes des provinces et aux différences traditionnelles entre les provinces, avant de pouvoir tirer des conclusions définitives sur l'effet d'un programme fédéral à frais partagés.

**M. Loiselle:** Puis-je poser une dernière question? Dites-moi, professeur, lorsque dans les années 1960 nous sommes intervenus dans ce domaine, avons-nous déclaré aux provinces que nous participerions toujours à ces programmes, en partageant les frais également, ou quelque chose du genre?

**M. Splane:** Non, au contraire; le Régime d'assurance publique du Canada était renouvelable seulement de façon annuelle, et l'est encore. Il n'y avait pas d'engagement quinquennal comme c'était le cas pour des programmes antérieurs, tels que l'assistance-vieillesse, les allocations pour handicapés et les allocations pour aveugles. Je ne sais pas pourquoi il s'agissait d'un an seulement. Ce n'était pas la recommandation de Santé et Bien-être; nous estimions qu'il faudrait un programme de cinq ou dix ans. Toutefois, les experts financiers ont pu vouloir conserver la possibilité d'utiliser ces programmes sociaux dans des échanges financiers, ce qui peut avoir constitué leur motivation; nous ne le savons pas. Nous n'aimions pas cette mesure, nous ne pensions pas qu'elle était recommandable, mais c'est

[Texte]

**The Chairman:** Do they do that sort of thing?

**Mr. Loiselle:** Then Professor, what you say is that the provinces would not be able to tell us today if we were to decide to go maybe at just 45 per cent that it would be a crime because we would be going against our word given to them 20 years ago. If you are talking about some area where really there is "déficience" it may be that we would be able to save even more than \$1.5 million but, if we were able to reallocate this money in some hard area directly to initiate some action maybe that is an option we have to look at.

**Mr. Splane:** No doubt, Mr. Chairman, you will be looking at all of the places where savings can be achieved. Our own recommendation, of course, is that if you do anything to the Canada Assistance Plan it should be in the direction of liberalizing it because of the downstream benefits that would achieve by way of less hardship and more people having their social services needs met. If you are looking for additional revenues, we say look for them in places where the poor and near-poor are not involved, such as the tax expenditure area.

**Mr. Loiselle:** Thank you.

**The Chairman:** There is just one point I would like to clear up because there may be a misunderstanding left that was not intentional. When you mentioned the lower quintile of the population and the higher quintile that does not include transfer payments to individuals at all. We should make that point because people may have inferred from what you said that our social programs were not effective because of that. Quite the contrary. Our social programs try to address that. You are dealing there in those figures, if you are using the same ones I use all the time, with earned income. It means that UIC is not counted; family allowance is not counted; as well as old age pensions, disability pensions; and one could say that medicare and hospitalization to some extent replace income. So we should not leave the impression on the record that that includes those social payments. They do not.

**Mr. Splane:** Mr. Chairman, I did not bring any statistics with me. They were in my mind from a book published by the Canadian Council on Social Development some time ago from which I thought I drew well authenticated statistics. As I said we did write to Mr. MacEachen on the subject, and he was able to cite a variety of steps that the government has taken over the years to improve the situation. He went on to say that one of the aims that the government has is to relate taxation policy to social policy and we applauded him for that statement.

• 1650

**The Chairman:** I just want to make the point that when we talk about these figures—because I have used them often and I

[Traduction]

ainsi que les choses se sont passées et c'est ainsi qu'elles se passent encore.

**Le président:** Est-ce qu'ils font ce genre de chose?

**M. Loiselle:** Ainsi, professeur, vous nous dites que si nous décidions aujourd'hui de ne payer que 45 p. 100, les provinces ne seraient pas en mesure de nous dire que ce serait un crime parce que nous ne respecterions pas notre parole donnée il y a 20 ans. Si vous parlez d'un domaine où il existe vraiment des déficiences, il se pourrait que nous pourrions épargner encore plus que 1,5 million de dollars, mais si nous étions en mesure de réaffecter cet argent directement dans un secteur-problème, pour lancer une initiative, peut-être est-ce une solution que nous devons examiner.

**M. Splane:** Il ne fait aucun doute, monsieur le président, que vous examinerez tous les secteurs où l'on peut réaliser des économies. Évidemment, notre recommandation est que toute modification du Régime d'assistance publique du Canada doit viser à le libéraliser, à cause des avantages qui en découleraient, en améliorant la qualité de la vie et en répondant aux besoins de plus de gens en matière de services sociaux. Si vous cherchez des recettes supplémentaires, nous vous recommandons de les chercher à des endroits où les pauvres, et ceux qui sont au seuil de la pauvreté, ne seront pas touchés, par exemple dans le domaine des dépenses fiscales.

**M. Loiselle:** Merci.

**Le président:** Il y a un point que j'aimerais éclaircir, car je crois qu'il subsiste un malentendu. Lorsque vous avez mentionné le quintile inférieur de la population et le quintile supérieur, il ne s'agissait pas du tout des paiements de transfert à des particuliers. Nous devons préciser cela, car on pourrait conclure, à vos propos, que c'est une cause d'inefficacité de nos programmes sociaux. Au contraire, nos programmes sociaux nous permettent de nous attaquer à ce problème. Si vous utilisez les mêmes chiffres que moi, il s'agit des revenus gagnés. Cela veut dire que l'on ne tient pas compte des prestations d'assurance-chômage, des allocations familiales, des pensions de vieillesse, des pensions d'invalidité; et on pourrait même dire que l'assurance-maladie et l'assurance-hospitalisation remplacent dans une certaine mesure le revenu. C'est pourquoi nous ne voulons pas laisser l'impression dans le compte rendu que ces chiffres comprennent les paiements sociaux en question. Ce n'est pas le cas.

**M. Splane:** Monsieur le président, je n'ai pas apporté de statistiques. J'ai retenu celles que je cite d'un livre publié il y a quelque temps par le Conseil canadien de développement social et contenant, selon moi, des statistiques bien vérifiées. Comme je l'ai mentionné, nous avons écrit à ce sujet à M. MacEachen, qui a été en mesure d'indiquer un éventail de mesures prises par le gouvernement au fil des années en vue d'améliorer la situation. Il a ensuite ajouté que l'un des objectifs du gouvernement était de lier la politique fiscale à la politique sociale, déclaration que nous trouvons louable.

**Le président:** Je voulais seulement éclaircir ce point à propos des chiffres en question, car je les ai souvent utilisés et



[Text]

have checked them out; I made a study at one point and I made a speech in the House about four years ago on that point—those figures in which you cite the income of the higher level of the population and the lower level or quintile, which means the lower 20 per cent, do not include any transfer payments from government at all. They deal only with earned income. There is still a disparity when you put in the social programs, so your point is still valid, but I just wanted to make that point.

One of the things that has concerned me with regard to the Canada Assistance Plan—which, I agree with you, is really an important element in our social security apparatus—is the fact that we define needy liberally enough now to allow people who are employable to receive social assistance. I am very concerned that we do not have any systems that assure that there is motivation for these people to find work or become productive. In UIC and Manpower programs, at least there is an attempt at motivation because at least the person has to search for work and has to be in touch with a Manpower official and, hopefully, these people would try to motivate them.

I am very concerned at that part: it is not a large part of the Canada Assistance Plan, as most of it goes to people who are not employable and there are misconceptions created at times, but I would like your comments on that. Do you really think this is a good way for society to spend money: to have a welfare delivery system give assistance to people who are employable? I am not suggesting that they should be left there, but is there not a better system to deal with that?

**Mr. Splane:** Mr. Chairman, I fully agree with you that, if they are not well handled, social assistance payments to employable, unemployed can lead to serious problems. But if well handled, it is just the opposite. You can use a social assistance program to make it always more profitable for people to work to the full extent of their capacity, to work through finely tuned payments to those persons to help them make their way back to full self-support. If you have a social assistance program which penalizes every dollar that they earn—they lose from social assistance—you will find yourself in a worse situation.

What you have to do to make . . .

**The Chairman:** I agree with you there.

**Mr. Splane:** . . . social assistance a valid wage or income supplementation program is staff it properly with well-trained persons and decent-size, low caseloads and apply a philosophy which is the philosophy you have expressed—namely, that people should be assisted to get back as rapidly as possible to full self-sufficiency. It is possible, but it has to be done with care and with well-qualified people.

[Translation]

je les ai vérifiés; j'ai effectué une étude et j'ai prononcé une allocution en Chambre il y a environ quatre ans à ce propos. Les chiffres que vous citez à l'égard du revenu du quintile supérieur et du quintile, soit le 20 p. 100, inférieur de la population ne tiennent absolument pas compte de paiements de transfert du gouvernement. Ils ne traitent que du revenu gagné. Votre argument est quand même valable. Même en tenant compte des programmes sociaux, il existe des disparités, mais je voulais éclaircir ce point.

Un des aspects qui m'inquiètent du Régime d'assistance publique du Canada, lequel, j'en conviens avec vous, est vraiment un élément important de notre système de sécurité sociale, est le fait que nous définissons nécessaires de façon tellement libérale actuellement que des personnes capables de trouver du travail peuvent recevoir de l'aide sociale. Je m'inquiète beaucoup du fait que nous n'avons pas de système pour nous assurer que ces personnes soient suffisamment motivées pour trouver du travail ou devenir productifs. Par les programmes d'assurance-chômage et de main-d'œuvre, on tente au moins de donner de la motivation, car la personne doit chercher du travail et rester en contact avec un fonctionnaire de la main-d'œuvre qui, nous l'espérons tente de la motiver.

Je me soucie beaucoup des faux nécessaires. Ils ne constituent pas une proportion importante des bénéficiaires du Régime d'assistance publique du Canada, car la plupart de ces derniers sont des personnes qui ne peuvent être employées et il y a parfois des idées fausses à ce sujet, mais j'aimerais connaître vos commentaires. Croyez-vous réellement que la société dépense judicieusement son argent si elle soutient un système de bien-être social qui accorde de l'aide à des gens qui pourraient être employés? Je ne veux pas suggérer qu'il faut les abandonner, mais n'existerait-il pas un meilleur système pour s'attaquer à ce problème?

**M. Splane:** Monsieur le président, je suis entièrement d'accord avec vous que si l'on ne prend pas de précaution, des paiements d'assistance sociale à des chômeurs pouvant être employés peuvent entraîner de graves problèmes. Mais si l'on prend suffisamment de précautions, c'est exactement le contraire qui se produit. On peut utiliser un programme d'aide sociale de sorte qu'il soit toujours plus profitable de travailler à la pleine mesure de sa capacité, en versant aux gens des paiements déterminés avec beaucoup de soin pour les aider à redevenir en mesure de subvenir entièrement à leurs besoins. Si un programme d'aide sociale les pénalise pour chaque dollar qu'ils gagnent en leur faisant perdre leur aide sociale, la situation empire.

Il vous faut transformer . . .

**Le président:** Je suis d'accord avec vous sur ce point.

**M. Splane:** . . . l'aide sociale en un programme valable de supplément du revenu ou de la rémunération, doté d'un nombre suffisant de personnes ayant reçu une formation adéquate, pouvant s'occuper d'un nombre limité de cas selon les principes que vous avez exprimés, soit qu'il faut aider les gens pour qu'ils en arrivent aussi rapidement que possible à subvenir entièrement à leurs besoins. C'est possible, mais il faut procéder avec soin et avec des gens très compétents.

[Texte]

**The Chairman:** I was not referring to the idea of a wage supplement or the idea of cutting off people as soon as they earn money. I agree with you there. I am more concerned about people who are employable and remain on social assistance because there is a lack of motivation—or lack of skills, but it is mostly motivation because, I guess, that is the basis. That is the key to it because when there is motivation, there is always something somewhere to which you can go which will lead you to productivity. So that is my concern. I am wondering if there is not a better way for society to deal with these people than the welfare delivery system.

• 1655

**M. Splane:** The other route that one can use to get support to people is to have an income-tested income supplementation program and Canada would not have to go very far to convert its child tax credit program. If that were put on a monthly basis raised and selectively administered in such a way that it tested income, you could have a guaranteed annual income on an income-tested basis run by the federal government as opposed to an income supplementation basis built around social assistance. Indeed, an article that appeared in the *Social Worker* two or three issues ago called, "What Happened to the GAI?", indeed, proposes that. It suggests that it would be a good thing if Canada's reliance on social assistance was reduced and more utilization was made over time of a . . .

**The Chairman:** Tax credits.

**Mr. Splane:** . . . tax credit approach. We would see that as something down the road. What worries us at the moment is that the Canada Assistance Plan might be prematurely terminated before a viable income supplementation program could be put in place.

**Mr. Loiselle:** What would be the cost of the substitution?

**Mr. Splane:** Those figures I do not have available.

**The Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Dr. Splane, I remarked yesterday that I could not personally look at the Canada Assistance Plan in isolation and I referred specifically to unemployment insurance and to the guaranteed income supplement. Comparison of Quebec and Ontario has been brought up this afternoon, and quite obviously, there are far more unemployed in the Province of Quebec than in the Province of Ontario. Now, if you look at the figures, there is a considerably higher payment of guaranteed income supplement in the Province of Quebec than there is in the Province of Ontario, indicating that there are more persons that are likely to be in need of assistance from the Canada Assistance Plan, which is possibly one of the reasons—I have not seen any investigation of this yet—there is a higher per capita payment in Quebec.

Certainly, when the rules were changed for unemployment insurance compensation, there were loud howls from some provinces that we were changing from a 100-cents-on-the-dollar payment for unemployment insurance to a 50-cents-on-the-dollar payment for assistance under RAPC. Again, I have

[Traduction]

**Le président:** Je ne parlais pas du concept de supplément de rémunération ou de l'idée de retirer l'aide aux gens dès qu'ils gagnent de l'argent. Je suis d'accord avec vous sur ce point. Je m'inquiète plutôt des gens qui pourraient être employés et qui continuent de bénéficier de l'aide sociale, parce qu'ils manquent de motivation ou de compétence, mais je veux surtout parler du manque de motivation. C'est la clé du problème, car lorsque la motivation est là, il y a toujours quelque chose à faire quelque part qui vous mène à la productivité. Voilà donc la cause de mon inquiétude. Je me demande si la société, ne pourrait pas adopter un meilleur moyen de s'occuper de ces gens que le système de bien-être social.

**M. Splane:** Une autre possibilité pour aider les gens serait d'implanter un programme de supplément de revenu par sondage du revenu. Le Canada n'aurait pas de mal à convertir son programme de crédit d'impôt pour enfants. Si ce crédit était versé dans sa forme mensuelle, et augmenté et administré sélectivement de façon à effectuer des sondages de revenu, il y aurait un revenu annuel garanti à partir de sondages de ce revenu administré par le gouvernement fédéral, par opposition à un supplément de revenu conçu à partir de l'aide sociale. En fait, l'article paru il y a deux ou trois numéros dans *The Social Worker* et intitulé 'What Happened to the GAI?' proposait ce genre de solution. On suggérerait qu'il serait préférable de faire moins appel à l'aide sociale au Canada et avec le temps, d'utiliser plus . . .

**Le président:** Les crédits d'impôt.

**M. Splane:** . . . l'approche du crédit d'impôt. Nous pouvons envisager cette approche dans le futur, mais ce qui nous inquiète, pour le moment, c'est que le Régime d'assistance publique du Canada pourrait prendre fin prématurément, avant que l'on puisse établir un programme viable de supplément de revenu.

**M. Loiselle:** Quel serait le coût du remplacement?

**M. Splane:** Je ne puis donner de chiffres là-dessus.

**Le président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Monsieur Splane, j'ai mentionné hier que, personnellement, je ne pouvais examiner les éléments du Régime d'assistance publique du Canada et plus précisément l'assurance-chômage et le supplément de revenu garanti. On a comparé le Québec à l'Ontario cet après-midi et il est évident qu'il y a beaucoup plus de chômeurs au Québec qu'en Ontario. Si l'on examine les chiffres, les paiements du supplément de revenu garanti sont considérablement plus élevés au Québec qu'en Ontario, ce qui indique qu'il y a probablement plus de personnes au Québec qui ont besoin d'aide en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. C'est peut-être une des raisons—je n'ai pas encore vu d'enquête à ce sujet—pour lesquelles il existe un paiement par personne plus élevé au Québec.

Évidemment, lorsque les règlements concernant les prestations d'assurance-chômage ont été modifiés, il y a eu de vigoureuses protestations de la part de certaines provinces, parce que nous sommes passés d'un paiement à 100 p. 100 de l'assurance-chômage à un paiement de 50 p. 100 de l'aide



*[Text]*

not seen any evidence that that is necessarily so, but, certainly, the indications would be in that direction.

Now, I have two questions really, and I will put them into one. It flows from an exchange of correspondence that I had with Madam Monique Bégin back in 1978 on the subject of Bill C-55. I will read three statements from one of her letters:

The new funding method

—referring to Bill C-55 . . .

removes the federal approval mechanism insofar as the provincial allocation of funds among services is concerned.

Then she says:

The provinces were free

you know what happened to Bill C-55 . . .

. . . to develop or ignore any of the services outlined in the Canada Assistance Plan with the federal government matching their expenditures.

Then one more point. She says:

I support the federal decision not to shift more tax points to the provinces.

If we continue with the participation as it presently exists, on the same general basis, should we not be a little more involved in the type of programs that are assisted; in other words, in outlining the form of the assistance? However, if we choose not to define the broad outlines of a program that is to be assisted, would it not be preferable for us to turn over more tax points to the province and let them get on with the job themselves?

• 1700

**Mr. Splane:** I think I have to answer affirmatively to your question. You will note that in our presentation we said that we thought it was time for the Canada Assistance Plan to be improved, and that the federal government and the provinces should enter into a professional dialogue, a program dialogue on programs rather than on a financial one. If you combine these two points and take into account what some of your colleagues have said, the answer is yes; if there is evidence that the federal funding and the federal conditions are not achieving any continued purpose then the program ought to be abandoned.

Of course one has to ask that question with a good deal of rigour, however, because what seems to have happened when block funding began to apply to the health services is that there was a real erosion. If the Canada Assistance Plan were for example to be wiped out and some tax points given to provinces, I would be very concerned that there would not be a falling off of assistance levels, even though we are not happy with where they are now, and that there would be less incentive to develop the social services that we have said are far below an optimal level in the country.

*[Translation]*

versée en vertu du RAPC. Je n'ai pas eu de preuve qu'il s'agit nécessairement du cas, mais il y a des indications que si.

Maintenant, j'ai deux questions que je poserai ensemble. Elles découlent d'un échange de lettres avec Madame Monique Bégin, en 1978, au sujet du bill C-55. Je vais lire trois déclarations tirées de l'une de ces lettres;

la Nouvelle méthode de financement

En parlant du bill C-55,

supprime le mécanisme d'autorisation fédérale, dans la mesure où il est question de la répartition provinciale des fonds entre les services.

Madame Bégin ajoute que:

Les provinces sont libres

Vous savez ce qui est arrivé au bill C-55,

de mettre sur pied ou d'ignorer n'importe lesquels des services résumés dans le Bilan d'assistance publique du Canada, en vertu duquel le gouvernement fédéral dépense autant qu'eux.

Elle ajoutait également:

J'appuie la décision fédérale de ne pas concéder d'autres points d'impôts aux provinces.

Si nous conservons la forme de participation actuelle, soit une forme générale, ne devrions-nous pas voir d'un peu plus près au genre de programmes qui bénéficient d'une aide, c'est-à-dire contribuer à la détermination du genre d'aide? Toutefois, si nous décidons de ne pas définir les grandes lignes du programme qui recevra une aide, ne serait-il pas préférable pour nous de concéder plus de points d'impôt à la province pour lui laisser cette responsabilité?

**M. Splane:** Je crois que je dois vous donner une réponse affirmative. Vous remarquerez que dans notre présentation, nous indiquons que nous pensons qu'il est temps que le Régime d'assistance public du Canada soit amélioré et que le gouvernement fédéral et les provinces engagent un dialogue professionnel, un dialogue sur la nature des programmes plutôt que sur l'aspect financier. Si vous combinez ces deux points, et tenez compte de ce que certains de vos collègues ont déclaré, la réponse est oui; s'il existe des preuves que le financement fédéral et les conditions fédérales ne permettent pas d'atteindre de façon soutenue un objectif, il faudrait abandonner le programme.

Évidemment, il faut examiner cette question avec beaucoup de rigueur, car il semble que lorsque le financement global a commencé à être expliqué aux services de santé, il existait une érosion réelle. Si le Régime d'assistance publique du Canada devait, par exemple être éliminé pour être remplacé par la cession de points d'impôt aux provinces, une de mes grandes sources d'inquiétude serait la diminution du niveau d'aide, même si nous n'en sommes pas satisfaits actuellement, et nous craignons qu'il n'y ait encore moins de facteurs qui militent en faveur du développement des services sociaux, lesquels, comme nous l'avons dit, sont loin d'être à leur niveau optimal au Canada.

[Texte]

So, in answer to your question, we would say, yes, there ought to be dialogue and objectives in relation to shared-cost programs and at the point that the objectives have been achieved or could be achieved in another way then they should be achieved in another way. We do not feel that the objectives of the Canada Assistance Plan as initially enacted have been fully achieved and that they ought to be.

**Mr. Herbert:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Spane and Mrs. Gowanlock, for coming before us on such short notice. You have been very valuable witnesses and your testimony will certainly help us in our deliberations.

**M. Splane:** As we have stated, Mr. Chairman, we are very pleased to be here and to know that you are working as you are. Good luck in your endeavours.

**The Chairman:** Especially when the House is not sitting.

**Mr. Splane:** Yes, indeed, that makes you all the more noble.

**The Chairman:** We have two documents in both languages from the CASW; one presented to the Health Services Review by Justice Emmett Hall, and the other one to the constitution committee. Is it agreed that these be appended to our proceedings?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you. The meeting is adjourned until 8 o'clock this evening.

EVENING SITTING

• 2003

**The Chairman:** We are continuing our study of federal-provincial arrangements consistent with the mandate we received from the House of Commons. We are fortunate this evening to have before us Professor Richard Simeon from Queen's University who has agreed on short notice to come and meet with us. We are very grateful for that and I want to thank you, Professor Simeon, on behalf of all the members of the committee. I believe you have an opening statement to make, and then we will proceed to questions.

**Professor Richard Simeon (Director, Institute of Intergovernmental Affairs, Queen's University):** Thank you very much, Mr. Chairman. I am very honoured to meet with this parliamentary task force since I have thought for a long time that much fuller discussion of federal-provincial issues by legislators at both levels in fact is highly desirable. It seems to me that anything you can do to de-mystify for Canadians the complexity of these issues is very much welcomed although I guess, in tackling the mysteries of fiscal relations, you have certainly taken on a rather daunting task. I am not sure but that is the first issue—to try to de-mystify.

[Traduction]

Par conséquent, pour répondre à votre question, nous croyons qu'en effet il devrait y avoir un dialogue et des objectifs à l'égard des programmes à frais partagés et qu'on doit traiter de la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints ainsi que d'autres façons de les atteindre, s'il y a lieu. Nous ne croyons pas que les objectifs initiaux du Régime d'assistance public du Canada ont été pleinement atteints, ni qu'ils devraient l'être.

**M. Herbert:** Merci.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Spiane et M<sup>me</sup> Gowanlock, d'être venus témoigner malgré le si bref délai de préavis. Votre témoignage a été très précieux et nous aidera très certainement dans nos délibérations.

**M. Splane:** Comme je l'ai dit, monsieur le président, nous sommes très heureux d'être ici et de constater la qualité de votre travail. Nous vous souhaitons bonne chance.

**Le président:** Surtout que la Chambre ne siège pas.

**M. Splane:** En effet, cela rend votre effort d'autant plus louable.

**Le président:** Nous avons ici deux documents, dans les deux langues, de l'ACTS, un qui a été présenté par le juge Emmett Hall à la revue des services de santé et l'autre qui a été présenté au comité sur la Constitution. Est-ce que nous convenons d'annexer ces documents au compte rendu de nos délibérations?

**Des voix:** Accepté.

**Le président:** Merci. La réunion est ajournée jusqu'à 20 h 00 ce soir.

SÉANCE DU SOIR

**Le président:** Nous poursuivons notre étude des arrangements fédéraux-provinciaux, conformément au mandat que nous avons reçu de la Chambre des communes. Nous avons la chance d'avoir avec nous ce soir le professeur Richard Simeon, de l'Université Queen, qui a accepté dans un bref délai de venir nous rencontrer. Nous lui sommes très reconnaissants. Je veux vous remercier, M. Simeon, au nom de tous les membres du Comité. Je crois que vous désirez commencer par une déclaration, après laquelle nous passerons aux questions.

**M. Richard Simeon (directeur de l'Institut des affaires intergouvernementales, Université Queen's):** Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis très honoré de rencontrer le présent groupe de travail parlementaire car je pense depuis longtemps qu'une discussion plus poussée des questions fédérales-provinciales par les législateurs des deux niveaux est très souhaitable. Il me semble que tout ce que vous pouvez faire pour débrouiller ces questions complexes dans l'intérêt des Canadiens est très souhaitable, même si, en vous attaquant aux mystères des relations fiscales, j'estime que vous vous attaquez certainement à une tâche plutôt rébarbative. Je n'en suis pas certain, mais je crois qu'il s'agit de la première question qu'il faut essayer de démystifier.



[Text]

• 2005

I think I should say at the outset that I am not myself an expert on the economic and financial aspect of fiscal federalism. I approach these questions very much as a political scientist concerned, I guess, especially with the implications of some of these issues for the evolution of the federal system in general.

Second, as you will see, I do not have a great many fixed or established views on many of the issues before you. I am perhaps like most Canadians, profoundly ambivalent about many of these things. As I was writing this statement, for virtually everything I wrote down I was thinking simultaneously of things that exactly contradicted what I was saying that I would like to write down too. Anyway, I hope the sum of my difficulties and thinking and thoughts about the alternatives and their implications will be of some use to the members of your committee in your own deliberations. What I would like to do in a very brief set of remarks at the beginning is to say a little bit about the broad political context in which these negotiations are to take place, and to pose just a few issues which I think are important to think through before making any firm recommendations.

So here are just a few sort of general observations at the outset. First of all, while no doubt a great many specific criticisms can be made of the 1977 arrangements with respect to tax collections, established programs, financing, equalization and so on, and while certainly there have been very important changes in the political and economic situations since then, I think the 1977 arrangements could be seen as a good example of federal-provincial discussion at the time. They did reflect a reasonable trade-off of the different interests and issues which were involved then and have in general worked reasonably well. So it seems to me that we should be thinking perhaps in terms of evolutionary change in the system rather than any kind of radical restructuring of it.

Second, I do not think these negotiations on fiscal arrangements can be separated from the other continuing and much more divisive, I guess, issues of the constitution, the national energy program and so on. All of these questions of course are very closely related. All of them of course go very much in very similar ways to the heart of how we regard this federal system of ours. Certainly I think their simultaneous occurrence on the federal-provincial agenda has placed immense strain on the fabric of confederation and, indeed, on the mechanism of federal-provincial relations. And I think that very much needs to be borne in mind as you think about alternatives.

So, while it might be tempting to use the fiscal arrangements discussions to pursue further the re-assertion of federal power which is represented, I believe, by the constitutional initiative and by the national energy program among others, I think one wants to be very careful about that. I do not terribly often agree with the Prime Minister, but I do very strongly concur with his statement of a few days ago that we have to

[Translation]

Je crois qu'il me faut d'abord préciser que je ne suis pas un expert dans les aspects économiques et financiers du fédéralisme fiscal. Ma façon d'aborder ces questions est en grande partie celle d'un expert en sciences politiques qui s'inquiète particulièrement des répercussions, de certaines de ces questions sur l'évolution du système fédéral en général.

Ensuite, comme vous le verrez, je n'ai pas un grand nombre d'opinions déterminées sur plusieurs des questions à l'étude. Je suis peut-être comme la plupart des Canadiens: profondément indécis à l'égard de bien de ces questions. Lorsque j'ai rédigé la présente déclaration, pour chaque phrase que j'écrivais, je pensais en même temps à plusieurs déclarations qui étaient exactement le contraire de ce que j'écrivais, et que j'aurais aimé écrire aussi. De toute façon, j'espère que la somme de mes difficultés et de mes opinions sur les possibilités et leurs conséquences pourront être d'une utilité quelconque aux membres de votre Comité dans leurs délibérations. J'aimerais dans mes brèves remarques d'introduction, parler un peu du grand contexte politique dans lequel ces négociations seront menées et définir quelques questions qui, selon moi, méritent votre réflexion avant que vous formuliez des recommandations définitives.

Voici donc quelques-unes de ces observations générales. Tout d'abord, bien que, sans doute, on puisse apporter de nombreuses critiques précises quant aux arrangements de 1977 à l'égard de la perception de l'impôt, des programmes établis, du financement, de la péréquation et ainsi de suite, et bien qu'il y ait certainement eu des changements très importants dans la situation économique et politique depuis, je crois que les arrangements de 1977 peuvent être perçus comme un bon exemple de discussions fédérales-provinciales pour l'époque. Ils traduisent des concessions raisonnables des différents intérêts et des différentes questions qui étaient alors en cause et ils ont fonctionné raisonnablement bien, en général. Par conséquent, il me semble que nous devrions peut-être songer à une évolution du système, plutôt qu'à une restructuration radicale.

En deuxième lieu, je ne crois pas que les négociations des arrangements fiscaux peuvent être séparées des autres questions dont l'étude est en cours et qui peuvent peut-être causer plus de division, telles que la Constitution, le programme énergétique national, etc. Évidemment, toutes ces questions sont liées de près. Elles touchent de très près et de façons très semblables au cœur de la façon dont nous envisageons notre système fédéral. Je crois que leur arrivée simultanée à l'ordre du jour des discussions fédérales-provinciales cause d'énormes tensions au sein de la Confédération, et même au sein des mécanismes des relations fédérales-provinciales. Et je crois qu'il est très important de tenir compte de ce facteur dans l'étude des possibilités.

Par conséquent, puisqu'il peut être tentant d'utiliser les discussions à l'égard des arrangements fiscaux pour réaffirmer le pouvoir fédéral, comme c'est le cas, selon moi, pour l'initiative constitutionnelle et le programme énergétique national, entre autres, je crois qu'il faudra être très prudents à cet égard. Je ne suis pas très souvent d'accord avec le premier ministre, mais j'appuie vigoureusement sa déclaration il y a

## [Texte]

start repairing the damage that has been done to federal-provincial relations by some of the recent conflicts, and I do not think that is going to be at all easy to do. I sense, as I talk to provincial people, that the hostility, the recrimination and the tension between governments and between regions really is very deep. And I think we are going to pay or may pay a very high price for that, not only in terms of basic strains in national unity but, also, in terms of our ability to deal with so many of the economic and social problems that we face.

So I guess my own view on this is that, if we are to govern this country at all, we have to govern it as a partnership. That is kind of the bottom line but again, that partnership recently has been severely strained. So, that means I think just on those political grounds it would be somewhat dangerous to use these negotiations to try to pursue a very kind of dramatic reorientation of federal-provincial fiscal arrangements—even if, in many cases, a good case can be made for it in certain areas. Certainly the atmosphere now simply does not seem very propitious for a sort of rational, careful, discussion of all of these issues. All of them tend to get looked at in the lens of such thinking as, we have got to sock it to the provinces or, conversely, we have got to defend ourselves against the “Feds”. And that is not a suitable environment for discussing many of these issues.

That being said, I do sense at least some disposition here in Ottawa to move across a large number of fronts to reverse and perhaps sort of to change the tide or the direction of the federal system of the last 20 years which has been I think, in some ways, toward greater provincial power. That is reflected in the growth in the provincial share of total revenues and spending, the greater taxing flexibility they have developed under the tax collection agreements, the growing proportion of federal transfers to the provinces which are, or which almost are, unconditional and so on. I guess it is certainly true that in all of this, as well as in the more aggressive use by the provinces of their jurisdictional and fiscal powers to pursue their own regional economic and social development priorities, Canada has moved in a direction rather different from that of most other federal systems.

• 2010

The reasons for all that are of course complex, having to do, I guess, with the basic diversity we have to deal with, but also with the failure of federal parties and federal institutions adequately to be able to represent all regions within Ottawa and have Ottawa as the arena within which some of these inter-regional conflicts are worked out. Just parenthetically, it seems to me that a really key issue on the wider constitutional agenda must be to think in all sorts of ways of restoring the legitimacy and the presence of the federal government and parties and so on at all levels.

## [Traduction]

quelques jours, selon laquelle nous devons commencer à réparer les dommages qui ont été faits aux relations fédérales-provinciales ou cours de certains conflits récents, et je crois que ce sera une lourde tâche. Lorsque je parle à des agents des provinces, je me rends compte que l'hostilité, les récriminations et les tensions entre les gouvernements et les régions sont vraiment très prononcées. Je crois nous paierons cela très cher, non seulement sur le plan des tensions fondamentales dans l'unité nationale mais également sur le plan de notre aptitude à faire face à plusieurs des problèmes sociaux et économiques que nous sommes appelés à régler.

En fin de compte, je crois que mon opinion sur tout cela est que si nous voulons vraiment gouverner ce pays, il faudra le gouverner en associés. C'est aller un peu au fond des choses mais notre association a été durement éprouvée dernièrement. Par conséquent, je crois que ces seules considérations politiques rendent quelque peu dangereux de se servir de ces négociations pour essayer d'arriver à un genre de réorientation radicale des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux même si, dans plusieurs cas, il y a des arguments en faveur de celle-là dans certains secteurs. Il est sûr que l'atmosphère actuelle ne semble pas très propice à une discussion rationnelle et prudente de ces questions. Toutes ces questions ont tendance à être envisagées sur le plan de «il faudrait prendre le dessus sur les provinces» ou, «nous devons nous défendre contre les fédéraux», et ce n'est pas le climat approprié pour discuter de plusieurs de ces questions.

Cela dit, je perçois au moins une certaine tendance à renverser la vapeur sur plusieurs fronts à Ottawa et peut-être ainsi changer en quelque sorte la tendance du système fédéral au cours des 20 dernières années, qui, je crois, a consisté à augmenter sous certains rapports les pouvoirs provinciaux. Cela se traduit dans l'augmentation de la part provinciale des recettes et des dépenses totales, l'assouplissement fiscal auxquelles les provinces sont arrivées par suite des accords de perception, la proportion croissante des transferts du gouvernement fédéral aux provinces qui sont, ou presque, inconditionnelles, etc. Je crois qu'il est tout à fait exact de dire qu'avec tout cela, et avec la façon plus dynamique dont les provinces se servent de leurs compétences et pouvoirs en matière de fiscalité pour appliquer leur ordre de priorité d'expansion économique régionale et de développement social, le Canada s'est tourné vers une voie quelque peu différente de celle empruntée par la plupart des autres systèmes fédéraux.

Les raisons en sont évidemment complexes. Je suppose qu'elles peuvent tenir à la diversité fondamentale à laquelle nous devons faire face, mais aussi à l'incapacité des partis fédéraux et des institutions fédérales de représenter de façon appropriée toutes les régions à Ottawa, et de faire d'Ottawa le lieu où certains des conflits inter-régionaux sont résolus. Soit dit en passant, il me semble qu'une des questions vraiment très importante dans le cadre des discussions plus générales sur la Constitution devrait être les divers moyens de redonner la place légitime qui leur revient à tous les niveaux au gouvernement et aux partis fédéraux.



*[Text]*

Anyway, I guess in the present context I would say I do not personally believe that a radical attempt to reverse these trends of development, whether or not one likes them at the moment, is either possible or perhaps desirable. It seems to me significant to note that one important element in the 1977 arrangements was to confirm and in some sense to continue that decentralist trend, giving the provinces a larger share of revenues and increasing their flexibility while reducing federal involvement in these programs. I guess some of the tensions at the moment, at least in some quarters, arise from a desire to reverse that. Again, as in the constitution, I suppose, it is Ottawa which is now defining the issues for change. Whereas for so many years it was the provinces which were saying they wanted to change the system, now it seems to me people in Ottawa are saying that.

A third general point I would like to make concerns, I guess, this committee and Parliament and legislatures in general. As I said, I greatly welcome this window on the process for citizen's and interest groups, and of course this is the first time there has been such a committee. I think it is a marvellous innovation. But it does pose some interesting issues for federalism. As I read the debates that took place in Parliament on the 1977 Federation-Provincial Fiscal Arrangements Act, I was struck by two recurring themes and comments which were made by the Opposition, often—usually, in fact—in the same speech.

First of all, it was argued that Ottawa had not fully bargained in good faith with the provinces. Ottawa, the federal government, was criticized for having issued ultimatums, for not being prepared to really sit down and bargain and so on. The implication of this was that even if we are talking about federal spending programs, as of course most of what is contained in EPF and so on is, the proper way to make this kind of policy was in joint discussions between the two levels of government. But in the same speech it was also said that we Parliamentarians are frozen out of this process. We are presented with a fait accompli. It is being negotiated out there with the provinces, then it is put before us and all we can do is say yes or no to it. The implication of that of course is that it is Parliament which should be making these kinds of decisions.

In a sense, both those points are right and both of them should have been made, but it is obviously very hard to have it both ways. The more these questions are debated, the more fully they are debated in Parliament, the more that constrains the federal-provincial bargaining process, the more the federal-provincial process works, the harder it is for Parliament to have very much say. I think that is a general problem in the federal system at the moment. I would hope that in your report you would have something to say about that and about how it might be possible to reconcile fuller public and Parliamentary discussion of some of these kinds of issues with the obvious equal necessity for the federal-provincial forums. I guess that is not a problem in the old-fashioned classical model of

*[Translation]*

Quoi qu'il en soit, je dirais que je ne crois pas personnellement qu'une tentative radicale de renversement de ces tendances, que l'on soit ou non d'accord avec cette évolution à ce moment-ci, soit possible, ou même souhaitable. Il m'apparaît important de faire remarquer que l'un des éléments capitaux des ententes de 1977 consistait à confirmer, et dans un certain sens à poursuivre, cette tendance vers la décentralisation, en donnant aux provinces une plus grande part des recettes et une plus grande souplesse tout en réduisant la participation du gouvernement provincial à ce programme. J'estime que les tensions qui existent à ce moment tiennent en partie, du moins dans certains secteurs, à un désir de renverser cette tendance. Là encore, comme pour la Constitution, je crois que c'est Ottawa qui essaye de définir sur quoi porteront les changements. Alors que pendant si longtemps, c'était les provinces qui disaient qu'elles voulaient changer le système, il me semble maintenant que c'est d'Ottawa que viennent de tels propos.

Un troisième point général que je voudrais aborder porte sur le présent comité ainsi que le Parlement et les corps législatifs en général. Comme je l'ai dit, je suis très heureux de cette ouverture sur le travail en cours aux groupes de citoyens et d'intérêts; il s'agit évidemment du premier comité de ce genre à être formé. A mon avis, il s'agit d'une initiative merveilleuse. Cela ne manque pas de poser quelques problèmes intéressants pour le fédéralisme. Lorsque j'ai lu le compte rendu des débats qui eurent lieu au Parlement au sujet de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, j'ai été frappé par deux thèmes qui revenaient constamment et par les commentaires des membres de l'opposition, souvent—pour ne pas dire constamment—dans un même discours.

D'abord, on prétendait qu'Ottawa n'avait pas négocié de bonne foi avec les provinces. On reprochait à Ottawa, au gouvernement fédéral, ses ultimatums, le fait qu'il n'était pas disposé à faire les efforts nécessaires pour négocier, etc. La conséquence en est que même s'il s'agit de programmes de dépenses fédéraux, comme le sont évidemment tous ceux qui sont compris dans le FPE, le meilleur moyen de mener à bien ce type de politique était la discussion entre les gouvernements des deux paliers. Mais on disait dans le même discours que nous, parlementaires, restions figés sur place. On nous présente un fait accompli. Les provinces négocient entre elles une entente, puis viennent nous la présenter, tout ce que nous pouvons dire c'est oui ou non. Il ressort de cela qu'il revient évidemment au Parlement de prendre ce type de décision.

Dans un sens, ces deux affirmations sont justes et il fallait les faire, mais il est manifestement très difficile d'insister sur les deux en même temps. Plus ces questions sont débattues, plus elles sont débattues de façon approfondie au Parlement, plus elles exercent une action contraignante sur le processus des négociations fédérales-provinciales, plus le système fédéral-provincial fonctionne, et plus il est difficile pour le Parlement d'avoir vraiment son mot à dire. Je crois que cela est un problème général dans le système fédéral en ce moment. J'espère que dans votre rapport vous aborderez ce sujet et la façon dont il pourrait être possible de concilier un examen approfondi dans le public et au Parlement de certaines de ces questions avec la nécessité tout aussi grande des débats entre

*[Texte]*

federalism in which each level of government had its own list of things to deal with and so on, but it is a major problem in an age where programs and policies are so intermeshed as they are today and where the discipline of jurisdictional lines is as weak as it is today.

I would just like to turn to a few major elements of the fiscal arrangements now under discussion and underline a few of the choices or questions which might be involved. First of all perhaps I would deal with EPF. I guess one of the interesting things about the EPF arrangements is that there is a kind of studied ambiguity in them as they developed in the negotiations in 1966 and in the legislation, with the result so that in them Ottawa did and did not at the same time get out of health care and post secondary education.

## • 2015

On the one hand it got out: payments were no longer related to the program costs; a lot of the transfers were in the form of tax points which then went sort of forever to the provinces and so on. Certainly in most provincial eyes, it seems to me, the program was seen as an end to sharing arrangements; in provincial capitals EPF dollars, whether in cash or taxes, have been seen simply as unconditional transfers, not earmarked for particular programs, and so on.

On the other hand, on the federal side, the original conditions of medicare remained intact, the funds were, and still are, allocated to the social envelope; they are at least notionally allocated as between the major programs, and of course in the legislation Ottawa did call for continued involvement in policy formation in these areas, an involvement which, I think it must be said, has not been fully carried through.

So there is a kind of a dual character, very much part of the political compromise. Again I think that gives rise to some of the current tensions and ambiguities in EPF. On the one hand federal people feel they are funding a larger and larger proportion of the total spending and not getting sufficient credit or visibility for it; they criticize some of the developments which have occurred at the provincial level, such as increased opting out and so on, and feel, and I think rightly, that they have little handle on policy despite all those federal dollars. Hence the demands which we see, and I think reflected perhaps in what has been said here, for the provinces to grants, for greater visibility for those federal transfers, for perhaps at least some debate about a return to a larger element of conditionality in these transfers, to gain some policy leverage, and perhaps for a new emphasis on delivering federal programs directly to the clients without going through the provinces—and all of that of course in the context of this cut in the budget of the social envelopes.

*[Traduction]*

les gouvernements fédéral et les provinces. A mon avis, ce problème ne se situe pas dans le cadre du modèle traditionnel de fédéralisme, dans lequel chaque niveau de gouvernement dressait sa liste des choses à négocier, etc., mais il s'agit d'un problème important à une époque où les programmes et les politiques sont si étroitement liés entre eux et où les limites entre les domaines de compétences sont aussi floues.

Je voudrais simplement aborder ici quelques éléments importants des ententes fiscales à l'étude et souligner quelques-uns des possibilités et des problèmes qui peuvent être traités. Je veux d'abord parler du financement des programmes établis. A mon avis, un des aspects intéressants ententes en matière de FPE est qu'il y a en elles une sorte d'ambiguïté voulue au moment des négociations de 1966 et dans la loi, avec le résultat que, en vertu des ententes, Ottawa s'est retiré et ne s'est pas retiré à la fois du domaine de la santé et de celui de l'éducation post-secondaire.

D'un côté il s'est retiré: les paiements n'étaient plus liés au coût des programmes; un bon nombre des transferts se présentaient sous la forme de points fiscaux qui étaient cédés aux provinces pour toujours, etc. Il n'y a pas de doute que, pour la plupart des provinces, il me semble, le programme était considéré comme la fin des accords de partage; dans les capitales provinciales, les sommes provenant du FPE, sous forme d'espèces ou de points fiscaux, ont été considérées simplement comme des virements inconditionnels, non destinés à des programmes précis, etc.

Du point de vue fédéral, les conditions initiales du Régime d'assurance-maladie demeuraient inchangées, les fonds étaient, et sont encore, affectés à l'enveloppe sociale; ils sont, au moins sur le papier, répartis entre les grands programmes et, évidemment, du point de vue de l'élaboration des lois, Ottawa a exigé de continuer à jouer un rôle dans l'établissement des politiques dans ce domaine, rôle qui, je pense qu'il faut le dire, n'a pas toujours été assumé comme il aurait dû l'être.

Il y a donc là une sorte de dualité, tout à fait de la nature du compromis politique. Je crois que cela aussi est à l'origine de certaines des tensions et des ambiguïtés qui existent actuellement à propos du FPE. D'un côté, les représentants du gouvernement fédéral estiment qu'ils financent une part de plus en plus grande des dépenses totales et qu'on ne leur reconnaît pas suffisamment de mérite ou qu'on passe sous silence leur contribution; ils critiquent certaines choses qui se passent dans les provinces, comme le recours accru à l'option de dérogation, etc., et estiment avec raison, je crois, qu'ils ont peu à dire en matière de politiques malgré toutes les sommes versées par le gouvernement fédéral. Cela explique les exigences dont nous entendons parler et dont on a témoigné, je pense, ici, en ce qui a trait aux subventions aux provinces, à une plus grande visibilité des transferts du gouvernement fédéral, à certaines discussions sur la possibilité de rétablir davantage de clauses conditionnelles relativement à ces transferts, à une certaine forme d'influence politique et à une nouvelle insistance éventuelle sur des programmes du fédéraux destinés à la clientèle visée sans l'entremise des provinces—et tout cela évidemment



[Text]

I guess, again, many provinces with a considerable degree of justice, argue that many of these complaints are unjustified. They argue that they have done exactly what the program intended. They were expected to cut back, they were expected to use the programs flexibly, and they say "Why are we now being criticized for doing just that?"

Although I understand that visibility and credit are exceedingly important issues for politicians, and maybe even related to the sort of general question of the presence of the federal government in the population, I do think that issue can be overblown and is perhaps reasonably easily rectified. I certainly would have no objection to wearing in my classes a little button saying "This lecture is brought to you in large part by the Government of Canada".

**An hon. Member:** Only the good lectures.

**Mr. Simeon:** Yes, every other sentence, or something.

I would be, I think, nervous about using a renewal of EPF to discuss a return to the imposition of detailed conditions in federal transfers. I think EPF was useful as a step towards disentanglement—another buzz-word—and that we probably should not return that way. I guess in the social field my own view is that there is a reasonable division of labour between the levels of government that the prime federal responsibility is for basic redistribution interpersonally and interregionally, and for the provision of the basic social income security programs, and that the provincial responsibility is for the provision of direct services. That distinction, although obviously it can never be complete, is one that we should try to maintain.

In addition, I think, a much greater degree of federal delivery, which I can see is very, very attractive—let us establish our presence by doing things directly for people—and it is, I suppose, especially attractive in the post-secondary education field, has some things which I think people should worry about. For one thing, although that sort of thing is pretty clearly constitutional under the spending power, there is no doubt that it would provoke very vigorous provincial opposition as an invasion of their jurisdiction in this area, and one should not kid oneself about that. One only has to remember the history of direct federal grants to the universities in Quebec and the way those were refused by Quebec, and so on, which is one of the reasons why we got into the EPF program at all.

• 2020

Perhaps jurisdictional boundaries do not count for very much today, but I think they do count for something. I think Parliament, and the provinces too, do need to exercise a kind of self-discipline and not regard any field where there are

[Translation]

dans le contexte des réductions budgétaires touchant les enveloppes sociales.

Je crois d'ailleurs qu'un bon nombre de provinces prétendent, à très juste titre, que beaucoup de ces plaintes sont injustifiées. Elles disent qu'elles ont fait exactement ce qui était prévu au programme. Elles étaient censées procéder à des réductions et utiliser les programmes avec souplesse, et elles disent: Pourquoi nous reproche-t-on maintenant de n'avoir fait que cela?

Je comprends bien que ces questions de visibilité et de mérite sont extrêmement importantes pour des politiciens et qu'elles sont peut-être même liées à la question plus générale de la présence du gouvernement fédéral auprès de la population. Je crois que c'est un problème qui est peut-être exagéré, et qu'on peut régler assez facilement. Je ne verrais certainement aucun inconvénient à porter en classe un petit macaron indiquant ce cours vous est présenté grâce à une aide importante du gouvernement du Canada'.

**Une voix:** Seulement les cours valables.

**M. Simeon:** Oui, le dire toutes les deux phrases, ou quelque chose comme cela.

Je me sentirais mal à l'aise, je crois, de profiter du renouvellement du FPE pour discuter d'un retour à l'imposition de conditions précises pour les transferts du gouvernement fédéral. Je crois que le FPE a été une étape utile pour débrouiller les choses, et que nous ne devrions probablement pas revenir en arrière. J'estime qu'il y a dans le domaine social une répartition acceptable des tâches, entre les paliers de gouvernement, que la responsabilité principale du gouvernement fédéral est de voir à une redistribution fondamentale entre les personnes et entre les régions et à mettre sur pied des programmes fondamentaux de sécurité du revenu, et que la responsabilité des provinces consiste à fournir des services directs. Même si une telle distinction ne sera évidemment jamais définitive, je pense que nous devons tenter de la maintenir.

En outre, je crois qu'un degré beaucoup plus élevé de visibilité du gouvernement fédéral, qui, d'après ce que je vois, est extrêmement attrayant—manifestons notre présence directement auprès des gens—et c'est, à mon avis, particulièrement attrayant dans le domaine de l'éducation post-secondaire, comporte certains éléments dont, je crois, les gens devraient se soucier. Par exemple, même s'il est clair que cela n'entre pas en conflit avec la Constitution à cause du pouvoir de dépenser, il n'y a pas de doute que cela provoquerait une vigoureuse opposition de la part des provinces, qui y verraient, soyez-en sûrs, un empiètement sur leur compétence dans ce domaine. On n'a qu'à se rappeler l'affaire des subventions fédérales directes aux universités du Québec, et la façon dont elles furent refusées par le Québec, etc; c'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons accepté le programme FPE.

Les limites juridictionnelles ne comptent peut-être pas pour beaucoup de nos jours, mais je pense qu'elles comptent quand même pour quelque chose. Je crois que le Parlement et les provinces également doivent faire preuve d'une discipline per-

[Texte]

complaints being made or votes to be won as right for federal, or conversely provincial, intervention.

Moreover, I think a kind of ad hoc, direct, federal involvement in areas like post secondary education through, for example, thrust funding for universities to apply to, and so on, again while politically attractive do have the danger of destroying any chance of any kind of policy coherence at any level. Obviously, the federal government cannot run the university system in this country, so you cannot get policy coherence in post secondary education there, and if there are kind of ad hoc interventions by the federal government in provincial post secondary education systems, that will make it much more difficult for them to plan their post secondary systems.

I suppose what is really involved in this debate is whether there are, or should be, national standards in all these fields. If so, by whom are they to be determined and implemented, and where—in Ottawa or the provinces—are the major public debates about health care or education to be carried out? Again, I think the answer to that kind of question depends very much on how one regards the federal system fundamentally. But here I think the virtues of federalism, which include its ability to respond to regional diversity, to promote innovation, experiment, and so on, do obviously clash directly with the desire for a common national purpose enacted by national majorities. People certainly talk about a social union, which is every bit as important as an economic union.

I guess my own view here, at least in this context, is to argue that perhaps the virtues of federalism should prevail, and to argue that in general I think it is sufficient for ensuring national standards that there be guarantees of portability and mobility, and that the provinces, through equalization, be assured of the capacity to provide services at comparable levels. That does carry with it the implication that if, for example, opting out or extra billing are important problems, as I personally think they are, it is up to provincial electorates to fight those kinds of battles at the provincial level. I personally, again, do not like doctors' opting out at all. I am not sure that it follows from that I would argue that the federal government should stop them. I would sort of tend to say to myself, okay it is for me to go to Queen's Park to argue that matter—or Victoria, or Regina, or wherever.

None of that is to say that co-ordination is not desirable, or indeed necessary, but it does suggest that perhaps many of the benefits of co-ordination can be achieved, not by federal conditions, but by more informal processes of contact among governments by the general climate of opinion, and so on.

Just to say something very briefly about equalization before I stop: I guess my view on the equalization system is that it is certainly one of the great achievements of Canadian federalism. I am not sympathetic to my colleagues, some of the economists, who argue that we should equalize people and not governments, and so on. It seems to me that that kind of concept of equalizing the ability of governments to provide basic services is absolutely part of the fabric of our federal system. It is certainly clear that over the last few years,

[Traduction]

sonnelle et ne pas considérer qu'ils ont le droit d'intervenir dans tous les domaines qui font l'objet de plaintes ou qui permettraient de gagner des votes.

De plus, une participation fédérale directe dans des domaines comme l'enseignement post-secondaire, notamment par le financement de l'expansion des universités, pourrait nous empêcher d'en venir à une cohésion de la politique en la matière, à quelque niveau que ce soit. Il est évident que le gouvernement fédéral ne peut régir l'enseignement universitaire au Canada, de sorte qu'on ne peut avoir de cohésion à ce niveau. Si le gouvernement fédéral intervient de temps en temps dans le système d'enseignement post-secondaire des provinces, elles ne pourront plus planifier leur enseignement.

A cet égard, il s'agit surtout de voir si l'on pourrait ou devrait adopter des normes nationales dans tous ces domaines. Dans l'affirmative, il faudrait décider qui serait chargé de les fixer et de les faire appliquer, et décider où le débat public à ce sujet doit avoir lieu. La réponse à cette question dépend beaucoup de la façon dont on envisage le système fédéral même. Cependant, les avantages du fédéralisme, dont sa capacité à tenir compte d'intérêts régionaux, à promouvoir l'innovation et l'expérimentation, etc., entre en conflit direct avec son désir d'adopter des objectifs nationaux communs épousés par des majorités nationales. D'aucuns parlent d'une union sociale, qui est tout aussi importante que l'union économique.

Dans ce contexte, j'estime personnellement que les avantages du fédéralisme devraient l'emporter et que pour avoir des normes nationales il suffirait d'en garantir la portabilité et la mobilité et de donner aux provinces la capacité de fournir des services à des niveaux comparables, grâce à la péréquation. Cela signifie, que par exemple, si la désaffiliation et les surcharges posent des problèmes sérieux, ce qui est le cas selon moi, il incombera aux électors provinciaux de résoudre ces problèmes au niveau provincial. Personnellement, je n'aime pas du tout que les médecins aient la possibilité de se désaffilier. Cela dit, je ne suis pas certain que j'appuierais le gouvernement fédéral s'il voulait les arrêter. Je préférerais plutôt me rendre à Queen's Park, à Victoria ou à Regina, pour discuter de la question.

Cela ne veut pas dire que la coordination ne soit pas souhaitable ni même nécessaire. Cependant, cela sous-entend que nombre des avantages à tirer d'une coordination pourrait peut-être être obtenus, non pas par l'imposition de conditions par le gouvernement fédéral, mais par plus de contact entre les gouvernements et le public, etc.

Avant de terminer, je voudrais dire quelques mots au sujet de la péréquation. Personnellement, je trouve que ce système est l'une des grandes réalisations du fédéralisme canadien. Je n'appuie pas mes collègues, certains économistes, qui allèguent que la péréquation devrait être accordée aux individus et non aux gouvernements. Le concept visant à donner à tous les gouvernements la même possibilité d'offrir des services de base est une partie essentielle de notre système fédératif. Il est clair que ces dernières années, surtout vu les incidences de revenus



## [Text]

especially under the impact of the massive oil revenues, the nature and purpose of the program has been somewhat confused, and perhaps the principle of equalization over all revenues has been eroded as the federal government has had to cut back on how much of the natural resource revenues enter the formula, and so on. But, in general, I think it would be true to say that the current program works reasonably well as a means of assuring all provinces the capacity to generate roughly comparable services at roughly comparable levels of taxation, although I am sure improvements could be made. But it obviously does much less well as an instrument of basic redistribution or levelling, especially where one or two or three provinces have revenues that just shoot way, way, way above the national average.

So I guess the question here, and it is one about which I am very ambivalent myself, is the basic political one of how much of a national purpose it should be to redistribute when we get these very large disparities with one or two provinces. At what point is it, in some sense, intolerable to the fabric of unity that one or two provinces be so much richer than the others?

Again, I do not have an answer to that, except that on the other side the notion that a central Canadian majority would use its political weight in Ottawa to impose its will, very dramatically to assert that, does again generate perhaps intolerable conflict and is seen, and with considerable justice, in the west as very much an unwarranted rewriting of the rules of Confederation.

## • 2025

However, if one argues that resource wealth must be shared, then surely that must apply not just to resource wealth but to all forms of wealth, and I think that is very important. I think one of the problems, or the grievances in the west is that you have singled it out. Well, obviously, it has to be singled out in some sense because it is so important but I think the notion that we have singled out oil and gas from all the other sources of wealth and sources of sort of capital stock is a very important one.

There are two ways it could be done, if we are going to share. First, of course, is for Ottawa to capture a larger proportion of the revenues and for it to be the agent of redistribution. Second is the growing idea of a so-called two-tier sharing system, which I gather Tom Courchene explained to you yesterday, in which there would be a fund into which rich provinces would contribute and others would pull out.

It seems to me that from the notion of the idea of federalism it is a most intriguing idea because it adds for the first time a large element of intraprovincialism or confederalism into our ideas about sharing and about redistribution. I suppose in theory, although I do not know what the views of individual provinces are about this, one might expect it to appeal to the richer provinces because to do it that way asserts that they continue to own their resources and it is their act which shares them, rather than somebody coming in from outside and imposing their will on them. Certainly in the Alberta and

## [Translation]

pétroliers considérables, on a un peu perdu de vue la nature et l'objet de ce programme. Le principe de la péréquation touchant tous les revenus a peut-être été érodé parce que le gouvernement fédéral a dû réduire la part des revenus tirés des ressources nationales utilisés dans les calculs de péréquation. En général, on peut dire que le programme actuel fonctionne assez bien et permet à toutes les provinces d'offrir des services à peu près comparables grâce à des impôts également comparables, bien que des améliorations puissent certainement y être apportées. Le système n'est pas aussi efficace lorsqu'il s'agit de redistribuer ou d'équilibrer les richesses, surtout lorsque quelques provinces ont des revenus bien supérieurs à la moyenne nationale.

A la base de tout cela, il y a la question de savoir dans quelle mesure nous devrions nous fixer comme objectif national une redistribution des richesses, lorsqu'il y a de telles disparités entre les provinces. C'est une question au sujet de laquelle j'ai des sentiments ambivaux moi-même. Il s'agit de déterminer quand il serait dangereux pour l'unité nationale qu'une ou deux provinces soient beaucoup plus riches que les autres.

Je n'ai pas la réponse à cette question, mais d'autre part, l'idée qu'une majorité centrale puisse utiliser son poids politique à Ottawa pour imposer sa volonté, engendre des conflits qui pourraient être intolérables et perçus dans l'Ouest, à raison, comme une interprétation injustifiée des règles de base de la Confédération.

Toutefois, si l'on maintient que les richesses tirées des ressources doivent être partagées, il faut appliquer ce principe non seulement aux richesses tirées des ressources, mais à toutes les richesses. J'estime que c'est très important. L'Ouest se plaint notamment d'être la cible de ce système. Dans une certaine mesure, c'est inévitable, parce que ces richesses sont tellement importantes. Cependant, le fait d'avoir fait du pétrole et du gaz, parmi toutes les autres sources de richesses, la cible du système, est un facteur très important.

Si nous devons partager ces richesses, il y a deux façons de le faire. Tout d'abord, Ottawa pourrait prendre une plus grande partie des revenus pour les redistribuer. Deuxièmement, il y a une idée qui reçoit de plus en plus d'appui, soit le système de partage à deux niveaux, que Tom Courchene vous a expliqué hier et qui utiliserait un fonds auquel contribueraient les provinces les plus riches et que pourraient utiliser les autres.

Du point de vue du fédéralisme, c'est une notion très intéressante, parce que pour la première fois on introduit dans notre système de partage ou de redistribution un élément d'intraprovincialisme ou de confédéralisme. En théorie, et je ne sais pas ce qu'en pensent les provinces, c'est une idée qui devrait plaire aux provinces les plus riches, parce qu'elles retiendraient leur droit de propriété de leurs ressources et qu'elle partagerait les revenus qu'elles en tirent de leur propre volition, plutôt que de se faire imposer un partage. Les propositions formulées par l'Alberta et la Saskatchewan ces derniè-

## [Texte]

Saskatchewan proposals over the years, with respect to energy revenues, there have been some elements of proposals for recycling and sharing and so on.

I suppose also one would need to very much worry about the reaction of the poorer provinces to a method like this because certainly it would place them in a dependent relationship to other provinces, which it seems to me would be very hard to accept and would also in some sense leave the poorer provinces with a sense that how they do is very much dependent on the whim of the individual provincial governments, and that that might be less dependable than a commitment by the federal government.

Again, I think whether or not it could work remains dependent very much on how much of a commitment to sharing there is over-all in the system, whether done through provinces or through the federal government.

The last issue I just wanted to mention very briefly is the tax collection agreement, and I guess here too we see another major achievement of the federal system: the extent to which we have achieved a very high degree of harmony in the federal and provincial tax systems. Over the years we have enabled that to become more responsive to provincial priorities by permitting variations in tax rates, the introduction of tax credit systems and so on, while still having the federal government being the agent. Some would argue, I suppose, that this reintroduces the complexity and perhaps not that much is being achieved by these agreements at the moment, but I still think they are important.

I think the real question here is that some provinces have come to feel unduly constrained in their ability to use major tax instruments for their social and economic goals by those tax collection agreements, and certainly I think something to think about a good bit is what are the implications of Alberta moving to establish its own corporate income tax just recently and B.C. planning to move out of the tax collection agreements and so on. Here I think the real issue is not so much administrative complexity for the taxpayer, although that is important, but much more the general question of the use of tax instruments to promote competitive bidding by provinces for investment and so on. In that sense I think the real debate about tax collection relates to the debate over the economic union, the kind of debate that took place last summer. I guess that debate could be raised again within the context of the fiscal arrangements.

Here I think we must rely in large part on intergovernmental co-operative mechanisms. After all, the provinces do have a constitutional right to manage their own tax systems, as long as they do not impose indirect taxes, and so with respect to the use of tax and expenditure policies to promote provincial economic development I think what we need is at least right now not so much binding constitutional rules nor the exercise of federal *force majeure* but rather a more informal set of understandings among governments, some kind of an intergovernmental code of conduct about what is and what is not permissible in terms of not begging your neighbour too much as you pursue your own development.

## [Traduction]

res années au sujet des revenus tirés de l'énergie contenaient certains éléments prévoyant le recyclage ou le partage de ces revenus.

Il faut également tenir compte de la réaction des provinces les plus pauvres à un système comme celui-là, parce que cela les mettrait dans une situation de dépendance vis-à-vis des autres provinces, ce qui devrait être difficile à accepter et leur donnerait l'impression que leurs progrès dépendent beaucoup de la volonté d'autres gouvernements provinciaux, qui pourraient être moins fiables que le gouvernement fédéral.

Le succès de ce système dépendra dans une forte mesure du désir de s'engager à cet égard dans notre système, que ce soit de la part des provinces ou du gouvernement fédéral.

Je voulais mentionner une dernière chose brièvement: l'accord sur la perception des impôts. C'est une autre grande réalisation du système fédéral, nous avons réussi à atteindre un haut degré d'harmonie entre les systèmes fiscaux du gouvernement fédéral et des provinces. Au fil des ans, le système est devenu plus réceptif aux priorités provinciales, en autorisant des variations dans les taux d'imposition, l'octroi de crédits d'impôt, etc., tout en maintenant le gouvernement fédéral comme agent principal. D'aucuns allégueront que cela complique les choses et que ces accords ne nous permettent pas pour le moment de réaliser grand-chose, mais je trouve que c'est important.

Le problème ici est que certaines provinces estiment être indûment limitées dans leur possibilité d'utiliser les mesures fiscales pour atteindre des objectifs sociaux et économiques, et il convient à cet égard de se demander que seront les répercussions de la taxe sur les revenus des sociétés adoptée dernièrement en Alberta et du désir de la Colombie-Britannique de se retirer des accords sur la perception des impôts. Le problème ici n'est pas tellement la complexité administrative qui en résulte pour les contribuables, bien que ce soit un point important, mais bien plutôt la question plus générale de l'utilisation des moyens fiscaux pour améliorer la situation concurrentielle des provinces dans leurs investissements, etc. C'est pourquoi, selon moi, le débat au sujet de la perception des impôts rejoint le débat sur l'union économique, dont nous avons été témoins l'été dernier. Ce débat pourrait être relancé dans le contexte des accords fiscaux.

A cet égard, nous devons nous fier dans une grande mesure aux mécanismes de coopération intergouvernementaux. Après tout, les provinces ont le droit constitutionnel de gérer leurs propres systèmes fiscaux, tant qu'elles n'imposent pas de taxe indirecte. Pour ce qui est de l'utilisation des impôts pour promouvoir le développement économique des provinces, il faut, du moins pour le moment, non pas des règles constitutionnelles exécutoires ou le recours à l'argument fédéral de la force majeure, mais plutôt des ententes plus officieuses entre les gouvernements, une sorte de cote de conduite intergouvernementale stipulant ce qui est admissible et ce qui ne l'est pas, si l'on ne veut pas appauvrir un voisin en cherchant à promouvoir son propre développement.



[Text]

• 2030

I think these goals and others that we could discuss, like co-ordinating fiscal and borrowing policy, harmonizing other elements of social policy, all require, however much we think it is difficult to achieve in this kind of a terrible paradox, that we say that the federal-provincial bargaining mechanisms do not work very well. And yet, we have almost no alternative but to make them work because again, to turn to my earlier point, we must have effective and continuous mechanisms for continuing federal-provincial collaboration if we are going to move in many of these areas.

While I think there may well be room for greater federal initiative in many areas which now Ottawa has jurisdiction over, there is really no escape from the need to co-operate, and that another consequence of our federal system is that neatness is not one of its virtues and never will be.

I am sorry I have taken too long, but I will stop there, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much. I want to apologize, first of all, to you, Professor Simeon, because when I introduced you I should have put on the record a few biographical notes about you; I will put them on record now.

Professor Simeon is Director of the Institute of Intergovernmental Affairs at Queen's University. He has devoted a good part of his career to the study of Canadian federalism and is a leading authority on the subject. Among his many publications are: *Federal-Provincial Diplomacy*; *The Making of Recent Policy in Canada, 1972*; *Must Canada Fail*, a collection of papers edited by himself; and *Confrontation and Collaboration*; *Intergovernmental Relations in Canada Today, 1979*. He recently produced two papers for the Institute of Intergovernmental Relations entitled: *Intergovernmental Relations and the Challenges to Canadian Federalism*, and *Natural Resource Revenues and Canadian Federalism; A Survey of the Issues*.

I am happy that you spoke about the broader constitutional question this evening because the last time you and I met in committee was in 1978 at the Special Joint Committee on the Constitution. Unfortunately, those discussions had an abrupt ending. I hope this committee has a smoother ending than that one had.

Mr. Herbert will be the first questioner.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman. I will be brief because I only have one real line of questioning for Professor Simeon. I must admit I liked his optimism when he talked about the establishment of intergovernmental co-operative mechanisms. I am afraid I do not have the same degree of optimism but, nevertheless, let us hope maybe one day.

**Mr. Simeon:** I am not sure I would be so optimistic, Mr. Herbert; I think the issue is we have to have it. It is not easy at all to spell out how one does it because it is not a matter of . . .

[Translation]

Je crois que ces objectifs et d'autres dont nous pourrions discuter, tels que la coordination des politiques d'impôts et d'emprunts, l'harmonisation des autres éléments des politiques sociales, nous forcent à admettre, bien que ce soit pénible face à ce paradoxe terrible, que les mécanismes des négociations fédérales-provinciales ne fonctionnent pas très bien. Pourtant, nous n'avons à toutes fins pratiques pas le choix; il faut les faire fonctionner, car encore une fois, pour revenir à ce que je disais précédemment, il nous faut des mécanismes efficaces et bien établis afin de poursuivre la collaboration fédérale-provinciale si nous voulons agir dans bon nombre de ces domaines.

Bien qu'il y ait peut-être lieu, à mon avis, que le gouvernement fédéral prenne plus d'initiatives dans les nombreux domaines qui relèvent déjà de sa compétence, il n'y a pas moyen d'échapper au besoin de collaborer et au fait qu'une autre des conséquences du régime fédéral, c'est que sa plus grande vertu n'est pas et ne sera jamais la clarté.

Je regrette d'avoir pris tant de temps, mais je m'arrête là, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup. Tout d'abord, professeur Simeon, j'aimerais m'excuser auprès de vous car j'aurais dû, en vous présentant, consigner quelques notes biographiques à votre sujet; je vais le faire maintenant.

Le professeur Simeon est le directeur de l'Institut des affaires intergouvernementales à l'Université Queen's. Il a consacré une bonne partie de sa carrière à l'étude du fédéralisme canadien et il est un spécialiste connu en la matière. Parmi ces nombreuses publications, on trouve: *Federal-Provincial Diplomacy*; *The Making of Recent Policies in Canada, 1972*; *Must Canada Fail* et une collection de documents qu'il a édité lui-même; il a également publié *Confrontation and Collaboration*; *Intergovernmental Relations in Canada Today, 1979*. Dernièrement, il a rédigé, pour le compte de l'Institut des relations intergouvernementales, deux documents intitulés: *Intergovernmental Relations and the Challenges to Canadian Federalism*, et *Natural Resource Revenues and Canadian Federalism; a Survey of the Issue*.

Je suis heureux que vous ayez abordé ce soir la question, plus vaste, de la Constitution, car la dernière fois que nous nous sommes rencontrés devant un comité, c'était en 1978 au Comité mixte spécial sur la Constitution. Malheureusement, les séances de ce comité se sont terminées brusquement. J'ose espérer que le présent comité connaîtra une fin plus harmonieuse.

M. Herbert sera le premier intervenant.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président. Je serai bref, car je n'ai des questions que sur un sujet à poser à M. Simeon. Je dois avouer que j'aime son optimisme lorsqu'il parle de mettre en place des mécanismes de collaboration intergouvernementale. Je crains ne pas partager le même optimisme, mais, quoi qu'il en soit, espérons qu'un jour . . .

**M. Simeon:** Je ne sais pas au juste si je me montrerai aussi optimiste, monsieur Herbert. La question, je crois, c'est qu'il nous faut avoir ces mécanismes. Évidemment, il n'est pas très

[Texte]

**Mr. Herbert:** I am afraid that I am now convinced, and maybe it is because I come from the Province of Quebec, that emotion overrides logic, and under those circumstances I am afraid one can argue the benefits and so on, but it does not work out that way.

I want to refer to three of your remarks in which I got an impression that you did not want the federal government to be, and I will try and use the words as I wrote them down—you said: Against the return to imposition of conditions, you thought that transfers should not be earmarked for specific purposes, and you thought that the programs tended to be an invasion of provincial area of jurisdiction, and you expressed concern there.

In other words, you were saying, it seemed to me, that the federal government should be a good type and hand over moneys, but the only conditions you mentioned were guarantees of portability and mobility, presumably in connection with a program such as Medicare. Why under those circumstances would you not opt *holus bolus* for discontinuance of the transfer of these enormous sums of money and transfer to the provinces the required tax points?

Since nine of our ten provinces are co-operating in individual tax collection at the present time with the federal government; since the only province that collects its own direct taxes has already opted to have more points transferred than any other province and likes it that way, and maybe will be asking for even more; since for the average taxpayer does not know whether he is paying provincial or municipal taxes when he submits his return in nine of the ten provinces, why do we not resolve the problem entirely by changing the tax points and discontinuing in large measure all programs, presumably with the exception of the equalization program?

• 2035

**Mr. Simeon:** I think that there is a very good case that can be made for that and I wonder if I should make that recommendation myself. I think I would be tempted to do so. Again, I think that EPF represents a sort of half-way point between the old conditional grants programs and a complete transfer to the provinces, and that one could make a strong argument for saying why do we not simply make it a tax transfer and leave the provinces on their own, and subsequently carry out these particular debates about education and medical care policy at the provincial level. The argument, again, I think for that is that that might leave the federal government freer to concentrate on some of the areas where it clearly does have jurisdiction.

One of the issues about which I am not enough of an expert really to say very much is the transfer of tax points to the provinces. I guess when people have looked at the transfer of tax points to the provinces in the past, and have looked at this growing share of the total tax pie that has been controlled by the provinces, they have certainly raised questions about the

[Traduction]

facile de préciser comment on doit s'y prendre, car ce n'est pas une question de . . .

**M. Herbert:** Je crains être maintenant persuadé, c'est peut-être parce que je viens du Québec, que l'émotion l'emporte sur la logique et dans ces circonstances, je crains que bien qu'on puisse faire valoir les avantages, ce n'est pas ainsi que les choses fonctionnent.

J'aimerais parler de trois de vos remarques qui m'ont donné l'impression que vous ne voulez pas que le gouvernement fédéral soit, et je tente de reprendre les paroles que j'ai notées, vous avez déclaré: Contre un retour en arrière des conditions imposées que vous pensiez qu'il ne fallait pas que les argents transférés soient affectés à des fins précises et que vous pensiez qu'il arrivait que les programmes envahissent des domaines de compétence provinciale, ce qui vous préoccupe.

En d'autres termes, vous vouliez dire, m'a-t-il semblé, que le gouvernement fédéral devait se montrer beau joueur et remettre l'argent, tout en n'imposant qu'une seule condition que vous avez mentionnée, une garantie d'universalité de mobilité, probablement, je suppose, dans le cas de programmes tels les soins médicaux. Dans de telles circonstances, pourquoi ne pas opter carrément pour l'abandon du transfert de ces sommes énormes d'argent pour adopter le transfert aux provinces des points d'impôt nécessaires?

Puisque neuf de nos dix provinces collaborent à l'heure actuelle avec le gouvernement fédéral en vue de la perception des impôts des particuliers; puisque la seule province qui prélève ses propres impôts directs a déjà choisi d'obtenir plus de points que toute autre province et s'en trouve bien, et va peut-être demander à en obtenir plus; puisque le contribuable moyen ne sait pas s'il verse des impôts provinciaux ou municipaux lorsqu'il présente sa déclaration dans neuf des dix provinces, pourquoi ne pas régler le problème tout à fait en adoptant les points d'impôts et en abandonnant presque tout à fait tous les programmes, à l'exception peut-être des paiements de péréquation.

**M. Simeon:** Je crois que cette option se défend très bien et je me demande même si je ne devrais pas formuler moi-même une telle recommandation. Je serais tenté de le faire. Encore une fois, je crois que les paiements de péréquation représentent un point moyen entre les anciens programmes de subventions conditionnelles et le transfert complet aux provinces, ce qui plaide fermement en faveur d'adopter tout simplement un transfert d'impôts et de laisser les provinces se débrouiller seules et débattre par la suite entre elles les politiques relatives à l'enseignement et aux soins de santé. Une telle position se justifierait, encore une fois, par le fait qu'ainsi le gouvernement fédéral serait plus libre de se concentrer sur certains domaines qui relèvent clairement de sa compétence.

Une des questions que je ne connais pas suffisamment à fond pour vraiment me prononcer est celle du transfert des points d'impôt aux provinces. Je suppose que par le passé lorsqu'on s'est penché sur le transfert des points d'impôt aux provinces, qu'on a examiné la part croissante de l'assiette fiscale régie par les provinces, on s'est certainement posé des



*[Text]*

continued ability of the federal government to manage the economy through the manipulation of income taxes and spending. They have looked at the less and less control of that particular pie it has and the bigger shifts in federal tax policy that are necessary to achieve any given degree of change in the economy. I think that has perhaps been a little bit less of a concern as people have less faith in fiscal policy over the last few years. But I think that would be the trade-off and is perhaps one reason why so many federal systems have gone in the direction of keeping taxing power at the central government level and then going for very, very large amounts of transfers of one sort and another to the state or provincial governments. But in general, I think, yes. I think I probably would.

**Mr. Herbert:** You are not suggesting surely that taxing those billions of dollars at the federal level and then transferring them to the provinces gives the federal government any fiscal wallop.

**Mr. Simeon:** Well, I am saying that has been the argument, but to the extent that those dollars are absolutely committed when they are collected, you are right . . .

**Mr. Herbert:** They are, they are committed by legislation.

**Mr. Simeon:** Yes. But the federal government can still technically, run deficits, and so on as it does. But I would in general agree with you, that the implication of what I was saying was . . .

**Mr. Herbert:** Of course, one of the easiest ways to get rid of our deficit right now is to stop transfer of payments. That will wipe out our deficit.

**Mr. Simeon:** There are lots of ways in which the deficit could be got rid of, I suppose—by raising federal taxes, by ending oil import subsidies, et cetera.

**Mr. Herbert:** I have one last point and that concerns your two-tier proposal, which intrigues me a little bit, because it has been brought up by one or two others, the idea that there is going to be a provincial sharing system. The provinces are going to get together and among themselves are going to come up with some basis on which they are going to be able to share. That is apart from the federal equalization program. Do you really believe that that is a possibility? Do you believe that the will of the ten provinces, because I assume it is going to take all ten to require unanimity, that they are going to be able to get together and make an effective program that is not going to make the poorer provinces dependent, not going to make the poorer provinces go cap in hand to the richer provinces? Do you really believe that that is a possibility?

**Mr. Simeon:** No, I am not convinced of that at all. As I think my remarks about that particular proposal indicated, I myself have real concerns about it. I can see its attractiveness in dealing with the particular problem we have about those natural resource revenues. I can see its logic as attached to a more sort of provincialist view of Confederation and I can see therefore why it would be attractive. But I share your doubts about whether or not it could be acceptable to the provinces,

*[Translation]*

questions sur la capacité qu'aurait le gouvernement fédéral de continuer à diriger l'économie en manipulant les recettes fiscales et les dépenses. On a examiné le contrôle de plus en plus restreint de l'assiette fiscale et les modifications de plus en plus importantes à apporter à la politique fiscale fédérale, pour parvenir à modifier le moins possible l'économie. Évidemment, cette question perd peut-être en importance depuis que les gens accordent moins de foi à la politique fiscale depuis quelques années. Toutefois, à mon avis, ce serait là l'échange nécessaire tout en expliquant la raison pour laquelle de nombreux régimes fédéraux ont choisi de garder leur pouvoir de taxation au niveau central pour ensuite verser des sommes très considérables sous forme de transfert à un autre état ou à un gouvernement provincial. Dans l'ensemble, je crois que je dirais oui. C'est probablement ce que je dirais.

**M. Herbert:** Vous ne voulez tout de même pas dire qu'en prélevant au niveau fédéral des milliards de dollars en impôts pour ensuite les transférer aux provinces, le gouvernement fédéral s'affirme ainsi comme puissance fiscale?

**M. Simeon:** Je disais que c'est ce qu'on avait prétendu, mais dans la mesure où de telles sommes sont déjà engagées lorsque prélevées, vous avez raison . . .

**M. Herbert:** Elles le sont, car la loi prévoit déjà leur affectation.

**M. Simeon:** Oui. Toutefois, le gouvernement fédéral peut toujours, en théorie, accumuler des déficits etc., comme il le fait. Cependant, d'une façon générale, je conviens que les répercussions de ce que je disais sont . . .

**M. Herbert:** Évidemment, l'une des façons les plus simples de nous débarrasser de notre déficit actuel serait de mettre fin au paiement de transferts. On effacerait ainsi notre déficit.

**M. Simeon:** Il y a de nombreuses façons de se débarrasser du déficit, je suppose . . . en augmentant les impôts fédéraux, en mettant fin aux allocations à l'importation du pétrole, etc.

**M. Herbert:** J'ai un dernier point, lequel porte sur votre proposition à deux volets qui m'intrigue un peu, car une ou deux autres personnes l'ont déjà soulevée, l'idée qu'il y aura un régime de partage provincial, c'est-à-dire que les provinces vont se réunir et entre elles vont établir des modalités de partage. C'est d'ailleurs en plus du programme de péréquation du gouvernement fédéral. Croyez-vous vraiment que ce soit là une possibilité? Croyez-vous que la volonté des dix provinces, car je présume qu'il faudra que les dix y soient pour assurer l'unanimité, vont pouvoir se réunir et formuler un programme efficace qui ne rendrait pas les provinces les plus pauvres dépendantes, et ne les contraindrait pas à aller quêter auprès des provinces plus riches? Croyez-vous vraiment que ce soit possible?

**M. Simeon:** Non, je n'en suis pas du tout persuadé. Comme le laissent entendre mes remarques à ce sujet, cela m'inquiète vraiment. Je conçois que ce soit attrayant dans le cas du problème particulier que nous avons avec les revenus des ressources naturelles. J'en comprends la logique dans le contexte d'un point de vue plus provincial de la confédération et je comprends donc pourquoi c'est attrayant, mais je partage vos doutes sur la question de savoir si cela serait ou non acceptable

[Texte]

which would be dependent on it. Certainly it is true that in general, in politics, where redistribution occurs has usually been by an over-arching level of government, so you redistribute between municipalities by provincial governments and you redistribute among provinces by federal governments. There is an element of state pooling of resources in Germany, which is, I guess, the only federal system I know where that occurs, but I think one would have to say that the German context is one in which regional divisions and so on are much less salient and prominent than they are in this country. There has been a sort of boomlet in the academic literature about this idea and I think it needs very, very careful thought.

• 2040

**Mr. Herbert:** My last point, Mr. Chairman. There has been some suggestion on the part of the educational groups that have been before us that, though the federal government may not impose any conditions on the transfer of funds for post-secondary education, for example, the fact that there is a substantial sum transferred exercises some sort of control over the provinces: they do the right thing because of the transfer of those funds, even though there are no conditions written into the agreement. Do you believe that?

**Mr. Simeon:** I think it probably varies from province to province. Certainly, in some of the provincial capitals where we have talked to people recently they argue that, in the internal provincial decision-making, the fact that it is a federal transfer and that notionally it is allocated among the programs makes no difference whatsoever: it is money coming into the provincial revenues and the decision about how those revenues will be allocated by programs has nothing to do with the sources. That is one sort of argument and several provinces say that is what happens.

One can certainly imagine that in the discussions before Treasury Board and so on, provincial education departments are likely to keep on pointing and say, "Hey, look, those dollars are for us;" but one can equally imagine that provincial treasury boards on the whole are not wildly sympathetic to those kinds of arguments. Certainly, there is less of that than there would have been under the earlier shared-cost kind of arrangement. The shift from program cost to rising by GNP would certainly have been a very big difference in that, I would think.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The provincial program ministers do not even know any more. All they know is the share of the 1976 base year. That all comes in one cheque now.

**Mr. Simeon:** That is right.

**The Chairman:** They do not even know which is which.

**Mr. Simeon:** Yes. The percentages which are allocated and which show up in the federal budget in a sense are purely notional.

**The Chairman:** They are based on 1976.

[Traduction]

aux provinces, ce qui est bien sûr essentiel. Il est certainement juste qu'en général, en politique, c'est le palier supérieur du gouvernement qui impose une redistribution, ce qui fait que les gouvernements provinciaux font une redistribution entre les municipalités et le gouvernement fédéral en fait une entre les provinces. En Allemagne, le seul régime fédéral, à ma connaissance, où cela se fait, l'état met en commun les ressources, toutefois je crois que l'on peut dire qu'en Allemagne, les divisions régionales, etc., sont beaucoup moins prononcées qu'elles ne le sont au Canada. Il y a dans la littérature universitaire une prolifération de ces idées, mais je crois qu'il faut l'étudier avec circonspection.

**M. Herbert:** Mon dernier point, monsieur le président. Les groupements éducatifs qui ont comparu devant nous ont laissé entendre que bien que le gouvernement fédéral ne puisse imposer de conditions lors du transfert de crédits destinés à l'enseignement post-secondaire, le fait que des sommes considérables soient transférées exerce un certain contrôle sur les provinces: elles agissent correctement en raison du transfert de ces crédits bien qu'aucune condition ne soit imposée dans l'entente. Le croyez-vous?

**M. Simeon:** Je crois que cela varie probablement d'une province à l'autre. Il est certain que dans certaines capitales provinciales où nous nous sommes entretenus avec des gens récemment, on a fait valoir qu'au cours du processus de prise de décisions interne de la province, le fait qu'il s'agisse d'un transfert fédéral théoriquement partagé entre les programmes n'a pas la moindre importance: c'est de l'argent versé aux caisses provinciales et la décision portant sur la façon de répartir ces recettes entre les programmes n'a rien à voir avec la source de l'argent. C'est là l'un des arguments et plusieurs provinces maintiennent que c'est ce qui se produit.

On peut certainement s'imaginer qu'au cours des entretiens devant le Conseil du Trésor, etc., les ministères provinciaux de l'Éducation sont portés à souligner que cet argent leur revient; on peut également s'imaginer que les trésoreries provinciales dans l'ensemble n'aiment pas particulièrement ce genre d'argument. Il est certain que cela se produit moins qu'aux termes des arrangements de partage des coûts précédents. En passant du coût d'un programme aux augmentations du produit national brut, il y aurait certainement eu une très grande différence, je crois.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Même les ministres provinciaux chargés de programmes ne savent plus au juste. Tout ce qu'ils savent c'est quelle est leur part d'après l'année de base de 1976. Ils reçoivent tout en un seul chèque maintenant.

**M. Simeon:** C'est juste.

**Le président:** Ils ne savent même plus combien ils reçoivent, ni pourquoi.

**M. Simeon:** Oui. Les pourcentages qui sont alloués et qui figurent dans le budget fédéral des dépenses sont en un certain sens irréels.

**Le président:** Ils reposent sur les chiffres de 1976.



[Text]

**Mr. Simeon:** Yes. They are as if the state of affairs that existed in 1976 was translated into the present. Indeed, that is one reason for a good deal of provincial anger at the moment about some of the calculations which are being made within the federal government. Calculations which say that the federal government is paying for an ever-increasing share, for example, of post-secondary education or of health care presume that the structure of the system has stayed the same as it was in 1976, but some provinces would say, "Well, if you use the definition of hospital care existing in 1976, yes, our proportion has gone down; but, of course, we have gone into all sorts of areas, such as long-term care and chronic care and so on, which were not in that 1976 arrangement but which are still health spending." So they argue that some of these figures coming out of Ottawa are quite dishonest or misrepresentations of the situation. That is the kind of thing you get into, I think, when you have this basic ambiguity about what this federal EPF spending is all about.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Your position, then, is that the EPF transfers are just transfers of money at this point to provincial treasurers, the tax points having already been transferred . . .

**Mr. Simeon:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** . . . and I presume being untransferable back.

**Mr. Simeon:** I would assume those are returnable, but I do not know.

**Mr. Blenkarn:** Essentially, you would agree with Donald Macdonald, when he was speaking on the wind-up of the debate, that the electors of individual provinces will ensure that the level of health and medical services to which they have been accustomed and to which they are entitled will be maintained by provincial governments . . .

**Mr. Simeon:** Yes, I think I would.

**Mr. Blenkarn:** . . . and that, whether we like it or not, the view of the government at that time was that the four basic conditions were there, but it was up to the electors of the provinces to worry about it, it was not really a matter of federal concern. The money has now been transferred, and all we are talking about is the transfer of money, and you would agree that if we could somehow move even further away, to the extent of transferring tax points, and making up the tax points through equalization to those provinces that do not have the taxing capacity, that that might be a proper way of handling the whole thing: to just get the federal government out of it completely.

• 2045

**Mr. Simeon:** Yes. I think that is right.

**Mr. Blenkarn:** Would you see, if we did that, any breakdown of the general portability with respect to medicare, and the general portability or interchangeability with respect to education? Let us deal with education because you are in the education business. From the evidence we have heard so far,

[Translation]

**M. Simeon:** Oui. C'est comme si la situation qui prévalait en 1976 était reportée dans le temps présent. En fait, c'est l'un des motifs de la colère provinciale en ce moment sur les calculs que fait le gouvernement fédéral. Les calculs qui révèlent que le gouvernement fédéral défraye une part toujours accrue par exemple de l'enseignement post-secondaire ou des soins de santé présument que la structure du régime est demeurée la même qu'en 1976; cependant, certaines provinces diraient: «si vous utilisez la définition de soins hospitaliers qui existaient en 1976, oui, notre part a diminué; mais évidemment, nous nous sommes lancés dans toutes sortes de domaines, tels que les soins à long terme, les soins chroniques, etc., qui ne figurent pas dans l'entente de 1976 mais qui constituent néanmoins des dépenses pour la santé». Les provinces prétendent donc que certains chiffres publiés par Ottawa sont malhonnêtes ou présentent la situation sous un faux jour. C'est ce qui arrive, je crois, lorsqu'il existe une ambiguïté fondamentale sur le sens même des programmes du gouvernement fédéral.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Votre position donc, c'est que les transferts en vertu des programmes établis ne constitue à l'heure actuelle qu'un transfert aux trésors provinciaux, puisque les points d'impôt ont déjà été transférés?

**M. Simeon:** Oui.

**M. Blenkarn:** . . . et je presume qu'il est impossible de les retransférer?

**M. Simeon:** Je presume que si, mais je ne le sais pas.

**M. Blenkarn:** Essentiellement, vous êtes du même avis que Donald MacDonald lorsqu'il a déclaré à la fin du débat que ce sont les électeurs des provinces individuelles qui garantiront que le niveau des services de soins et de santé auxquels ils sont habitués et auxquels ils ont droit seront maintenus par les gouvernements provinciaux . . .

**M. Simeon:** Oui, je crois que je suis du même avis.

**M. Blenkarn:** . . . Et que cela nous plaise ou non, le gouvernement était d'avis à l'époque que les quatre conditions de base existaient, mais qu'il revenait aux électeurs de chaque province de se préoccuper de cette question et non en réalité, au gouvernement fédéral. L'argent a déjà été transféré et nous ne parlons que du transfert de l'argent et donc vous convenez que si nous pouvions pousser la chose encore plus loin, transférer des points d'impôt et compenser par des paiements de péréquation les points d'impôt aux provinces qui n'ont pas la possibilité de prélever ces impôts, ce serait peut-être la bonne façon de s'y prendre: sortir carrément le gouvernement fédéral de toute l'affaire.

**M. Simeon:** Oui. Je crois que c'est cela.

**M. Blenkarn:** Si nous procédions de la sorte, envisagez-vous une diminution de l'universalité des soins de santé et de l'universalité ou de l'interchangeabilité de l'enseignement? Parlons de l'enseignement, puisque vous êtes dans ce secteur. D'après les témoignages que nous avons entendus jusqu'à

[Texte]

there is no evidence that universities are barring other Canadians from other parts of the country.

**Mr. Simeon:** I do not know how much careful study there has been of that, so I cannot really tell you exactly how much that occurs. I think, certainly people complain about some minor portability problems in medicare—it takes a certain number of weeks to qualify and that sort of thing—but in general I would think—well, it seems to me that established programs was the right wording. These are reasonably well established programs, and the citizens in most provinces of Canada would pretty much demand that they get a quality of service that is roughly comparable manner. So you could have a situation in which you had absolutely national standards without the federal government being involved at all, as long as the demands that every provincial population was making on its provincial government were essentially similar, and I think we are probably reasonably close to that, certainly within medical care.

While I do not like opting out, I think one has to think long and hard before one says I do not like it so much that I am going to assert that the national government shall determine how provinces will decide about it.

**Mr. Blenkarn:** I take it your position is that you vote in the Province of Ontario, you can elect a member or a legislator in the Province of Ontario who can do something about that if the majority in that province wants to do something about it.

**Mr. Simeon:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** And, since most of the provinces allow one form of opting out or another, presumably most of the electors in most of the provinces are reasonably happy with the present system.

**Mr. Simeon:** I assume so, but there is one issue on the other side which has been raised, and one might think about it a bit. Saskatchewan has made this argument, that if they impose much greater restrictions on what their doctors can do, and the doctors are mobile, the danger is that they will move.

**Mr. Blenkarn:** Like they have done before.

**Mr. Simeon:** Therefore, they are limited in what restrictions they can impose by what restrictions other provinces are imposing, and that I think is an issue. It certainly does mean at a minimum that there must be continuing intergovernmental consultation on these kinds of issues. We cannot operate these programs entirely in isolation from one another.

**Mr. Blenkarn:** Even if we took the statement of the Minister of Health that there was \$56 million allotted for over-billing or extra billing in the country, that would represent less than 1 per cent of medicare costs.

**Mr. Simeon:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** Would you view that as a large problem in the over-all?

**Mr. Simeon:** Well, no, I would not view that as a large problem for federalism or necessarily for the federal government. I think doctors opting out does pose problems for

[Traduction]

présent, rien ne prouve que les universités refusent d'autres Canadiens d'autres parties du pays.

**M. Simeon:** Je ne sais pas jusqu'à quel point on a étudié cette question et donc je ne peux pas vraiment vous dire si cela se produit. Il est certain que le public se plaint de quelques petits problèmes au sujet de l'universalité des soins de santé... il faut un certain nombre de semaines pour être admissible, ce genre de choses, mais dans l'ensemble, je pense... il me semble que l'expression programme établi est juste. Il s'agit en effet de programmes raisonnablement bien établis et les citoyens de la plupart des provinces du Canada exigeraient un certain niveau de qualité dans les services qui serait un peu partout pareil. On pourrait donc se retrouver avec des normes nationales absolues sans la participation du gouvernement fédéral, dans la mesure où la population de chaque province exigerait essentiellement la même chose de son gouvernement provincial, ce qui est fort probablement le cas en matière de soins de santé.

Bien que je n'aime pas la formule de non-participation, je crois qu'il faudrait y réfléchir attentivement avant de dire qu'on ne l'aime pas et d'affirmer que le gouvernement fédéral doit décider comment les provinces se prononceront.

**M. Blenkarn:** J'en conclus que vous prenez la position que vous votez en Ontario, que vous pouvez élire un député ou un législateur en Ontario qui pourra faire quelque chose à ce sujet si la majorité de cette province désire que quelque chose soit fait.

**M. Simeon:** Oui.

**M. Blenkarn:** Puisque la plupart des provinces permettent la non-participation sous une forme ou une autre, on peut présumer que la plupart des électeurs dans la plupart des provinces sont assez satisfaits du régime actuel.

**M. Simeon:** Je le présume, mais on a fait valoir le revers de la médaille et je crois qu'on devrait y réfléchir un peu. La Saskatchewan a présenté l'argument que si elle impose beaucoup plus de restrictions sur ce que ses médecins peuvent faire, et que ses médecins sont mobiles, il y a risque qu'ils partent.

**M. Blenkarn:** Comme ils l'ont déjà fait.

**M. Simeon:** Par conséquent, chaque province se voit limitée dans les restrictions qu'elle peut imposer par celles que les autres provinces imposent et je crois qu'il faut en tenir compte. Cela signifie à tout le moins qu'il faut continuer les consultations intergouvernementales sur ces questions. Nous ne pouvons pas administrer des programmes de ce genre complètement isolés les uns des autres.

**M. Blenkarn:** Même si nous acceptons la déclaration du ministre de la Santé voulant que 56 millions de dollars aient été alloués en vue de la surfacturation ou de la facturation supplémentaire au pays, cela ne représente toujours que moins de 1 p. 100 des soins de santé.

**M. Simeon:** Oui.

**M. Blenkarn:** Estimez-vous que ce soit là un problème grave dans l'ensemble?

**M. Simeon:** Non, je ne trouve pas qu'il y a là un problème grave pour le fédéralisme ni même pour le gouvernement fédéral. Je crois que les médecins qui choisissent d'abandonner



[Text]

accessibility, but again, it is for people like me to argue that at Queen's Park since I live in Ontario. So, I make a distinction between what I think necessarily may be a problem for the federal government or the federal system and what I think is an issue which excites citizens . . .

**Mr. Blenkarn:** Do you think it would be possible for some sort of inter-provincial agreement without the federal government even being at the bargaining table to organize an agreement enforceable between provinces with respect to medical facilities for residents moving from one province to another, and for university and post-secondary education, without any discriminatory fees or discriminatory conditions.

**Mr. Simeon:** Yes, I would think that is possible.

• 2050

**Mr. Blenkarn:** Might it be even more practical if the federal government were not at the table, in view of the present political situation?

**Mr. Simeon:** I would like to think the federal government probably would be at the table, but you are right, perhaps at the moment ideas are tainted by their very origin—I do not know.

**The Chairman:** It did not matter two weeks ago.

**Mr. Blenkarn:** One of the concerns that was brought to us this afternoon by Professor Thirsk was in connection with tax harmonization and how various provinces with different forms of personal and corporate tax were breaking up the economic union, in a sense—and I think you alluded to this this evening. Have you any suggestions with respect to restoring some uniformity in terms of corporate and personal tax collection, a system, perhaps, that might work to restore that harmony, certainly for business and individuals in the country?

**Mr. Simeon:** That presumes we now have a great deal of disharmony, and I am not sure that that is the case. I think the worry there is the potential for it, rather than the reality of it. Ontario, of course, has had its own corporate income tax collection system all along. Quebec has had both personal and corporate income tax on its own all along. In that particular case, as I understand it, there has been a great deal of harmonization, that has not posed problems. All governments, I think, are exploring more imaginatively the range of tools they have to achieve both social and economic purposes, and in the case, I think, of provinces in the east and in the west, with a fairly self-conscious desire to use some of those tools to redress what they see as a pattern of uneven development in Canada, or to redress what they see as policies that have not been to their advantage, and so on. But, at the moment, I think perhaps that is more potential than actual. We have yet to see what, for example, Alberta will do with its new corporate income tax, whether it will sort of aggressively try to lure head offices out of Calgary, and that sort of thing.

[Translation]

le régime posent le problème de l'accessibilité, mais là encore, c'est aux gens comme moi de porter l'argument à Queen's Park puisque j'habite en Ontario. Je distingue donc entre ce que je crois être nécessairement un problème pour le gouvernement fédéral ou le régime fédéral et ce que je crois être une question qui intéresse les citoyens . . .

**M. Blenkarn:** Croyez-vous qu'il soit possible d'en arriver à une entente interprovinciale sans même que le gouvernement fédéral se trouve à la table de négociations pour organiser une entente applicable entre les provinces sur les installations de santé à l'intention des citoyens qui se déplacent d'une province à l'autre ainsi qu'au niveau de l'enseignement universitaire et post-secondaire, sans discrimination sur les frais de scolarité ou les conditions?

**M. Simeon:** Oui, je crois que c'est possible.

**M. Blenkarn:** Ne vaudrait-il pas encore mieux que le gouvernement fédéral ne soit même pas à la table, vu la situation politique actuelle?

**M. Simeon:** Je préfère penser que le gouvernement fédéral ne sera probablement pas à la table, mais vous avez raison, il se peut en effet que pour l'instant, l'origine même des idées les entache de . . . je ne sais pas.

**Le président:** Cela n'avait aucune importance il y a deux semaines.

**M. Blenkarn:** L'une des préoccupations portées à notre attention cet après-midi par le professeur Thirsk était reliée à l'harmonisation fiscale et comment diverses provinces dont les dispositions régissant l'impôt des particuliers et l'impôt des sociétés sont différentes nuisaient à l'union économique dans un certain sens . . . je crois que vous avez mentionné la chose ce soir. Avez-vous des propositions à nous faire sur la façon d'uniformiser quelque peu la perception des impôts des sociétés et des particuliers, un régime peut-être qui pourrait réinstaurer l'harmonie tout au moins pour les entreprises et les particuliers?

**M. Simeon:** Vous présumez qu'il existe actuellement énormément de bisbille, or je n'en suis pas persuadé. Je crois qu'on s'inquiète plutôt de l'éventualité d'un tel phénomène que de sa réalité. L'Ontario, bien sûr, a toujours eu son propre régime de perception de l'impôt des sociétés. Le Québec a toujours eu son propre régime de perception de l'impôt des particuliers et des sociétés. Dans ce cas-ci, à ma connaissance, il y a toujours eu beaucoup d'harmonie, il n'y a pas eu de problème. Tous les gouvernements explorent avec beaucoup plus d'imagination toute la gamme des outils à leur disposition pour parvenir à des objectifs sociaux et économiques; je crois que dans le cas des provinces de l'est et de l'ouest qui ont un désir avoué d'utiliser certains de ces outils afin de corriger ce qu'elles voient comme le développement inégal au Canada ou pour réajuster des politiques qu'elles estiment être à leur désavantage, etc. Pour l'instant cependant, je crois que c'est plutôt une éventualité qu'une réalité. Il nous reste encore à voir par exemple ce que l'Alberta fera avec sa nouvelle taxe sur le revenu des sociétés,

[Texte]

I think there is a real danger there, although there are lots of other sorts of things you might want to do in terms of social and economic policy, with your tax system. I think this is one of the really major areas that we need a great deal more thought on, and it does have to do with the Canadian economic union generally. I think we have to be a little careful there. There have been a lot of studies recently that have pointed out all the ways in which, through purchasing policies and subsidies—it is not just taxes—and various uses of regulatory authority, provinces have moved to interfere and erect internal barriers to trade.

One thing I have not seen from any economist is anybody adding up what the impact of all of those is. In other words, what they have done, and what is done, for example, in Mr. Chrétien's paper of last summer, is list them all. That is very different from saying what the impact is. I would very much like to see some careful analysis really—is all of that making a difference? If we look at all the factors that cause the lack of economic integration in Canada, how important are those particular measures that have been taken by provincial governments?

Similarly, I was a little . . .

**Mr. Blenkarn:** Is it your view that they are not really all that serious and we should perhaps not worry about them?

**Mr. Simeon:** No, I do not know enough to say how serious they are, I would call on the economists to start telling us. But I think there are certainly lots of other reasons why we have an inadequate degree of economic integration in this country. That is one reason why I was a little leery, in the discussion of the summer, of writing into the constitution at this time very strict rules, judicially enforceable, about nontariff barriers to trade. It seemed to me here that the distinction between what is kind of legitimate activity in promoting economic development, and what is so clearly discriminatory that it must be illegitimate, was very, very much a judgment call. It seemed to me too that if you think of a province like Newfoundland, with its rate of unemployment and so on, you might well want, permitted politically, to engage in sorts of activities which you might not want to permit Ontario or British Columbia to do, and that these were the kinds of things you probably really wanted to negotiate politically rather than set them up as absolute rules and have them enforced by courts. So I think my general argument would be that this is an area which has relatively recently sprung to our attention and that, both in terms of academic analysis and in terms of intergovernmental discussion, we need a lot of thinking through and debate about. I do not think it is something we should move very hastily on.

[Traduction]

si on tentera d'une façon assez agressive d'attirer des bureaux chefs à Calgary, ce genre de chose.

Je crois qu'il existe un danger très réel à ce niveau bien qu'on puisse faire toutes sortes d'autres choses avec le régime fiscal pour influencer les politiques sociales et économiques. Il s'agit là, à mon avis, d'un des domaines vraiment importants sur lequel il nous faut bien réfléchir, puisque cela a trait à l'union économique du Canada en général. Je crois qu'il nous faut faire un peu plus attention. Récemment, beaucoup d'études ont été effectuées dans lesquelles on souligne toutes les façons, par le truchement de politiques d'achat, de subventions . . . pas uniquement des impôts . . . et ayant recours aux divers organismes de réglementation, toutes sortes de mécanismes dont les provinces se sont servies pour s'ingérer et ériger des barrières internes au commerce.

Je n'ai toujours pas vu un seul économiste additionner tous ces facteurs pour voir quelle pourrait être leur incidence. En d'autres termes, ce que l'on a fait et ce que l'on fait, par exemple comme l'a fait M. Chrétien dans son document de l'été dernier, c'est les énumérer. Ce n'est pas du tout la même chose qu'en donner l'incidence probable. J'aimerais bien voir une analyse approfondie qui permettrait de voir si en réalité tout cela fait beaucoup de différence. Si nous regardons tous les facteurs qui nuisent au manque d'intégration économique au Canada, quelle est l'importance des mesures particulières prises par les gouvernements provinciaux?

De même, j'étais un peu . . .

**M. Blenkarn:** Êtes-vous d'avis que ces mesures ne sont pas en réalité très graves et que nous ne devrions peut-être pas nous en préoccuper?

**M. Simeon:** Non, je ne suis pas suffisamment renseigné pour savoir à quel point elles sont graves, mais je voudrais bien que les économistes commencent à nous le dire. À mon avis, il existe certainement beaucoup d'autres raisons qui font que nous n'avons pas un niveau suffisant d'intégration économique au Canada. C'est notamment pourquoi j'étais un peu hésitant au cours des entretiens de cet été quand il s'est agi d'inscrire dans la Constitution des règles très strictes, applicables en vertu d'une loi au sujet des barrières non tarifaires au commerce. Il me semblait que ce n'était qu'une question de jugement, de faire la distinction entre les activités tout à fait légitimes en vue de promouvoir l'expansion économique, et des activités si clairement discriminatoires qu'elles doivent être illégitimes. Il me semble aussi que si on regarde une province comme Terre-Neuve, vu son taux de chômage, etc., on voudrait peut-être que cette dernière puisse, sur le plan politique, s'engager dans des activités d'un genre qu'on ne permettrait pas à l'Ontario ou à la Colombie-Britannique; on voudrait probablement négocier ces questions sur le plan politique plutôt que de les voir fixer comme règles absolues sous la surveillance des tribunaux. Je dirais donc que d'une façon générale, dans ce domaine porté assez récemment à notre attention, au niveau de l'analyse stricte et au niveau des discussions intergouvernementales, il nous faut y réfléchir d'une façon beaucoup plus poussée et débattre la question. Je ne crois pas qu'il faille agir à ce sujet avec trop de hâte.



[Text]

• 2055

**Mr. Blenkarn:** Well these things have only really developed since 1975, would you not agree? Prior to that there were not, as far as I know, any arrangements where one province could direct what citizenship could be employed. One province would make special arrangements concerning purchases within its own province.

**Mr. Simeon:** I have no idea how long provincially based procurement policies have existed, but I would suspect they have existed since long before 1975. I think it is the concern with them that is relatively new.

**Mr. Blenkarn:** Now my last concern is with respect to Ontario. As you know, Ontario technically became a have-not province in connection with equalization back sometime in 1978. Ontario did not object to or oppose Bill C-24, which prevented Ontario from receiving equalization. Therefore, if we took all the tax matters into account, even the present ones, Ontario would be entitled to \$300,000 or \$400,000 a year in equalization payments.

**Mr. Simeon:** I think it is actually considerably more than that, is it not?

**An hon. Member:** A million.

**Mr. Blenkarn:** It is \$300 million or \$400 million. Excuse me. I lost a zero.

**An hon. Member:** What is a zero?

**Mr. Blenkarn:** What do you see in terms of the political implications of that situation? Clearly, we cannot have Ontario forever waiving its right to equalization and having its citizens not enjoying the same share of the national pot as people from other provinces. On the other hand, if we were to change the formula with equalization so that everybody was equalized to Ontario, and Ontario was a base instead of the national average, we would exacerbate the differences between Ontario and the wealthy provinces of the west.

**Mr. Simeon:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** What do you say about that?

**Mr. Simeon:** Well, that is the tough one. I have always wondered why Ontario has been so careful not to demand in, and I suppose part of it is that they contribute such a large proportion of the money spent on equalization it would be a sort of paper transaction. Much would go to Ottawa and then from Ottawa to Ontario and back again. I do not want to speak for anybody in Ontario because I do not know, but it is also perhaps a political thing. It was so important recently, you know, on the part of the Government of Ontario, to deny that Ontario was really kind of slipping back, or relatively, and so on and . . .

**Mr. Blenkarn:** Politically advantageous . . .

**Mr. Simeon:** . . . what could be more symbolic of its new status in Confederation than to be a have-not province? I suspect that probably is one reason why they have not said, us too, and it is interesting that one of the very few published

[Translation]

**M. Blenkarn:** Ce n'est en réalité que depuis 1975 que cette situation se présente, ne croyez-vous pas? Auparavant, il n'y avait aucune disposition qui permettait à une province d'édicter quel citoyen pouvait travailler. Chaque province pouvait faire des arrangements spéciaux pour acheter chez elle.

**M. Simeon:** Je ne sais vraiment pas depuis combien de temps des politiques provinciales d'achats existent, mais j'ai bien l'impression qu'elles existent depuis bien avant 1975. Je crois que c'est plutôt l'intérêt qu'on porte à cette question qui est nouveau.

**M. Blenkarn:** Ma dernière question porte sur l'Ontario. Donc, en théorie, l'Ontario est devenu une province oubliée relativement aux paiements de péréquation à un moment quelconque de 1978. L'Ontario ne s'est pas opposé au bill C-24 qui l'empêche de recevoir des paiements de péréquation. Par conséquent, si nous tenons compte de toutes les questions fiscales, même des questions actuelles, l'Ontario aurait droit à \$300,000 ou \$400,000 par année en paiements de péréquation.

**M. Simeon:** Je crois qu'en réalité, ce doit être beaucoup plus que cela, n'est-ce pas?

**Une voix:** Un million.

**M. Blenkarn:** Il s'agit de \$300 millions ou \$400 millions. Excusez-moi. J'avais omis un zéro.

**Une voix:** Qu'est-ce qu'un zéro?

**M. Blenkarn:** A votre avis, quelles sont les répercussions politiques de cette situation? Il est clair que l'Ontario ne peut pas céder à tous jamais son droit aux paiements de péréquation et voir ses citoyens ne pas jouir des mêmes avantages nationaux que les habitants des autres provinces. D'une part, si nous modifions la formule visant la péréquation de façon à ce que tous soient sur le même pied que l'Ontario et que l'Ontario constitue la base plutôt que la moyenne nationale, nous ne ferions qu'accentuer la différence entre l'Ontario et les provinces riches de l'Ouest.

**M. Simeon:** Oui.

**M. Blenkarn:** Qu'en pensez-vous?

**M. Simeon:** Cela, c'est vraiment une colle. Je me suis toujours demandé pourquoi l'Ontario avait pris si grand soin de ne pas demander sa part; je suppose qu'en partie c'est parce que cette province contribue un pourcentage si élevé de l'argent consacré à la péréquation que ce ne serait qu'une transaction sur papier. Beaucoup d'argent irait à Ottawa pour ensuite revenir en Ontario et vice versa. Je ne veux pas parler au nom de qui que ce soit en Ontario, car je ne sais pas, mais c'est peut-être une question de politique aussi. Il était si important récemment, pour le gouvernement de l'Ontario de nier que l'Ontario perdait en réalité du terrain, ou du moins en termes relatifs, et ainsi de suite . . .

**M. Blenkarn:** Avantageux sur le plan politique . . .

**M. Simeon:** . . . quel meilleur symbole de son nouveau statut au sein de la Confédération que d'être une province non-bénéficiaire? J'ai l'impression que c'est probablement là une des raisons pour lesquelles en Ontario les gens n'ont pas dit, nous

[Texte]

papers arguing for a two-tier equalization system is in last year's Ontario budget.

**Mr. Blenkarn:** Yes.

**Mr. Simeon:** I was fascinated to see that the only government, I believe, which has more or less officially endorsed that notion is Ontario. I think we do have here a very difficult issue—and I am sure tension is felt in federal caucuses as well as in inter-governmental meetings—a real issue of Ontario adjusting to a change, a change of the economic basis of the federation. But it would certainly seem to me to be an anomaly to continue to operate an equalization formula in which you so artificially, as you do now, deny a province what it would otherwise be getting under the formula. So I would assume that there is a reasonably high priority in these discussions to remove that anomaly one way or another.

• 2100

**Mr. Blenkarn:** Thank you very much.

**The Chairman:** Blaine.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman.

Professor Simeon, I want to follow up on your first point, that you felt that further centralization would be dangerous in the context of our history, I guess—our political and fiscal history.

I can certainly agree with you on that; but I am wondering if, in your view of Canadian long-time history, the past and into the future, you see the National Energy Program and, I suppose, the history of the export tax on oil in 1973; the unilateral cancellation of the signed natural gas agreement; then the 8 per cent tax, effectively at the well-head as compared to down at the refinery; plus, then, the constitutional amending proposals, as just being a sort of tough time in Canada's history, a blip of problems? Or do you see them as really being fundamental with a very real danger to the future of the country?

And, if I might just ask you to go on then: what needs to be done by Parliament in order to put that to bed?

**Mr. Simeon:** I think that only time will tell whether it is a blip or just a new permanent condition of what I like to call a sort of rival state-building where you just have fundamental disagreement on the basic roles of the two levels of government and so on.

I would certainly hope it is just a blip. I think one does not need to think so much in terms of whether or not it is a federal strategy to turn around the federal system; we probably also need to be looking at somewhat broader social and economic forces which might be at work underlying that in order to know whether these particular, immediate and very important things, like the constitutional initiative, are froth on the top of the pot or whether they really represent a new current.

[Traduction]

aussi, et il est d'ailleurs très intéressant de noter que l'un des rares documents publiés en faveur des paiements de péréquation aux deux tiers figure dans le budget de l'Ontario de l'an dernier.

**M. Blenkarn:** Oui.

**M. Simeon:** Je trouve fascinant de voir que le seul gouvernement, je crois, qui ait plus ou moins officiellement appuyé cette notion, c'est l'Ontario. Je crois que nous avons là un problème très difficile... et je suis persuadé que l'on ressent la tension au caucus fédéral tout comme au cours des réunions intergouvernementales... c'est un problème très réel pour l'Ontario de s'adapter à un changement dans la structure économique de la Fédération. Toutefois, il me semble vraiment anormal de continuer à utiliser une formule de péréquation qui permet de nier d'une façon aussi artificielle que c'est le cas actuellement à une province ce qu'elle recevrait autrement en vertu de cette même formule. Je présume donc qu'au cours de ces entretiens, on accordera une priorité assez grande à l'abolition de cette anomalie d'une façon ou d'une autre.

**M. Blenkarn:** Merci beaucoup.

**Le président:** Blaine.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Simeon, je vais aborder votre premier point, à savoir que vous estimez qu'il serait dangereux dans le contexte de notre histoire, je présume notre histoire politique et fiscale, de tenter de centraliser plus avant.

Je suis certainement d'accord avec vous à ce sujet; toutefois, je me demande si, vu votre optique de l'histoire échelonnée du Canada, donc le passé et l'avenir, vous tenez compte du programme énergétique national ainsi que de l'historique de la taxe à l'exportation sur le pétrole depuis 1973; de l'abolition unilatérale de l'entente signée sur le gaz naturel; et maintenant de l'imposition d'une taxe de 8 p. 100 à la tête du puits plutôt qu'à la raffinerie; en plus bien sûr des propositions d'amendements de la Constitution comme étant une période difficile de l'histoire du Canada, une panoplie de problèmes? Ou bien estimez-vous qu'il s'agit là de problèmes fondamentaux qui comportent un danger très réel pour l'avenir du pays?

En outre, je voudrais bien savoir ce qu'à votre avis le Parlement devrait faire pour régler la question?

**M. Simeon:** Je crois que seul le temps nous dira s'il s'agit d'une situation temporaire ou d'une nouvelle condition permanente de ce que j'aime appeler la construction d'états rivaux où prévaut un désaccord fondamental sur les rôles essentiels des deux paliers de gouvernement.

J'ose espérer que ce n'est que passager. Il n'est pas nécessaire de se demander si c'est là ou non une stratégie fédérale pour refondre le régime fédéral; il faut probablement se pencher également sur les forces sociales et économiques plus vastes sous-jacentes afin de savoir si ces aspects immédiats, comme l'initiative constitutionnelle par exemple, ne sont qu'un vague courant ou si elles représentent vraiment un nouveau courant.



## [Text]

If we are to reverse that current which I guess has been flowing, really, ever since the process of mobilization in Quebec of the 1960s—and there are strong arguments to be made, I think, for and against it: I accept the case on both sides—I think that would be a very difficult readjustment that would take a fairly long time.

The other general point I would make—and again it is more of a constitutional than a fiscal point—is that it seems to me that any federal government which does seek to alter the way the tide has flowed and to act dramatically in any of these areas really requires two things. It requires, first of all, jurisdiction and fiscal clout, the technical ability to do it; but it also requires the political support to do it. And if there is a mismatch between the fiscal and the jurisdictional power, and the degree of legitimacy and support in the country, then it seems to me that that kind of action is a recipe for very divisive conflict.

That being the case, it would seem to me that, as I mentioned in my remarks, and extraordinarily high priority for anyone who participates in federal political parties, federal caucuses, the federal Parliament, the federal Cabinet, the federal bureaucracy, must be to search for ways in which that kind of nation-wide legitimacy can be restored.

If you just think of the west sharing resource revenues. It is one thing if the persons who are coming along to you and saying, "Look, you have got to share, and dammit, we are going to do the sharing for you!", are a political party and a Cabinet and so on in which you have not been represented for years, and in which you do not expect to be represented in the near future, and so on. Anybody who wants to portray that as an act of theft, of exploitation and so on, has immediately a high degree of credibility, because that is the way it looks, and, indeed, that is to some extent the way it is.

## • 2105

On the other hand, if the person who comes to you says, Look, we have really got to share, then first of all, it is some of you saying "we have to" not "you have to". It is a government in which you feel that you have been influential in the past, and are likely to be influential in the future. I mean the likelihood is that people will think differently about it. And that any kind of political process works, not so much so long as everybody is a winner—I mean all political issues have winners and losers—but what maintains the legitimacy of the political system is that all the people who participated in it are able to say, Well, often I am not "I win"; you know I might lose on this one, but the next one is going to be a trade-off; the next one I am probably going to win. So all in all over the long haul, it sort of balances out. But so long as people feel that they are going to lose on this, and this, and this and this and, as long as they can look ahead they are going to lose, then it seems to me that the basis for unity really is very weak. So just to go back to the current context here, I would say that even if one theoretically argues for the need to assert federal power, and I can see the point it will be hollow unless it is asserted with a very great degree of national consensus.

## [Translation]

Si nous voulons faire marche arrière malgré une situation qui existe en réalité depuis la mobilisation au Québec au cours des années 60... et l'on peut je crois faire valoir des arguments pour et contre: j'accepte les arguments de chaque parti, mais je crois que le réajustement serait très difficile et prendrait beaucoup de temps.

J'aimerais également souligner l'autre point général... et encore une fois c'est une question plus constitutionnelle que fiscale... A mon avis, tout gouvernement fédéral qui chercherait à modifier le courant et à agir de façon draconienne dans l'un ou l'autre de ces domaines aurait en réalité besoin de deux choses. Il devrait tout d'abord posséder la compétence et le poids en matière fiscale, c'est-à-dire la possibilité pratique de le faire; mais il devrait également avoir un appui politique. Or, s'il n'y a pas mariage entre le pouvoir fiscal et juridictionnel et entre la légitimité et l'appui au sein du pays, alors il me semble que c'est là la recette toute trouvée pour déclencher un conflit qui nous divisera.

Dans ce cas, il me semble, ainsi que je l'ai mentionné dans ma présentation, que toute personne qui participe à des partis politiques fédéral, à des caucuses fédéraux, au Parlement fédéral, au cabinet fédéral, à la bureaucratie fédérale, doit accorder une priorité extraordinaire à la recherche de moyens de restaurer ce genre de légitimité à l'échelle du pays.

Pensez à l'Ouest que l'on voudrait voir partager ses revenus de ressources. C'est une chose si les personnes qui viennent vous voir vous disent: «Écoutez, il vous faut partager, et ma foi, nous allons faire le partage pour vous!» sont un parti politique, d'un cabinet, ou vous n'avez pas été représenté depuis des années et ou vous ne prévoyez pas être représenté dans un avenir prévisible. Quiconque veut présenter la chose comme un vol, comme de l'exploitation, etc., peut très facilement se faire croire puisque c'est ainsi que les choses se présentent et même je dirais, jusqu'à un certain point, c'est ainsi que les choses sont.

Par contre, si la personne vous disait: «nous devons absolument partager», elle veut dire: «nous devons» et non «vous devez». Il s'agirait d'un gouvernement au sein duquel vous aurez déjà eu une certaine influence, que vous continuerez à exercer à l'avenir. L'attitude du public évoluera. Un régime politique fonctionne bien dans la mesure où les participants ont l'impression d'être parfois perdants, parfois gagnants. Les participants doivent pouvoir se dire que, même s'ils perdent cette fois-ci, ils vont probablement gagner la prochaine fois. Il y a donc, à la longue, un certain équilibre. Mais si les participants avaient l'impression de toujours perdre, il ne peut pas vraiment y avoir d'unité. Je comprends que l'on puisse défendre la nécessité d'exercer le pouvoir du gouvernement fédéral, mais ce pouvoir est bien creux à moins d'être exercé avec l'assentiment de la plupart des citoyens.

[Texte]

**Mr. Thacker:** You have certainly hit the key concern of most western Canadians in the thought that they will never win in terms of even a government that was in only a brief six months and turfed out when it was just starting to move on transportation et cetera. And it also seems ironic in the west I guess that Quebec never ever came into the tax harmonization, both with respect to personal income tax and corporate income tax; Ontario never ever came in with respect to corporate tax; and now suddenly we are talking about a code of conduct when Alberta is starting to get some power.

**Mr. Simeon:** Absolutely. Yes.

**Mr. Thacker:** But I would like to get into another area. We, as a task force, find ourselves in a position where Parliament really has mandated health insurance and medicare and post-secondary education, equalization, all of those programs, and it has been of enormous benefit to Canadians. But we find ourselves at this point with a \$14 billion per year deficit; we find ourselves paying about \$12 billion per year as interest on the accumulated debt, and about \$12 billion to the provinces in cash transfers.

The solution would appear to be one of three: We could continue to increase our deficit, but that has very ominous implications for really a class structure; there is no doubt that if you have money in Canada today you can lend it to your own government at 17 per cent over 90 days. So that is a great class creation. We could cut programs, but we get witnesses before us who say for heaven's sake do not consider that; they are bad enough now. Or we could increase taxes. But the minister has indicated he does not believe that that is politically feasible at this point. What would you advise us to do if you were asked to give a recommendation? If you were hired as a consultant with those parameters?

**Mr. Simeon:** Well, I am glad I am not a member of Parliament, and I am glad I do not hire myself out as a consultant.

**The Chairman:** You are not really glad.

**Mr. Simeon:** Oh, yes, I am. I was reading something actually in the *New York Times* yesterday which was talking about the role of academics in public affairs, and I was very pleased to see that academics should not be in the business of making recommendations; they should only be in the business of clarifying the alternatives. I thought. Amen! and I thought about my appearance today and realized I was going to get questions like that.

I think that clearly this whole debate about fiscal arrangements now is not only made much more difficult because of these competing views of federalism we have to deal with, it is clearly also very much constrained by the fiscal pressure that the federal government is under. There is no doubt about that. It used to be that vertical imbalance meant that the provinces had greater spending responsibilities than they had revenues, but, now, we have just reversed it; just in recent years. It is easy to point to the fact that the provinces as a whole are running a surplus and the federal government is running this huge deficit and, therefore, somehow it should be shared. In

[Traduction]

**M. Thacker:** C'est à ce qui préoccupe la plupart des Canadiens de l'Ouest: ils ont l'impression d'être toujours perdants. Le gouvernement précédent a été défait après six mois, au moment où il avait commencé à prendre des mesures dans le secteur des transports et dans d'autres domaines. L'Ouest trouve ironique que le Québec n'ait jamais participé à la normalisation de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés et que l'Ontario n'a jamais participé à la normalisation de l'impôt sur le revenu des sociétés, mais que l'on se met à parler de la possibilité d'établir un code au moment même où l'Alberta commence à avoir un certain pouvoir.

**M. Siméon:** Oui, absolument.

**M. Thacker:** Je voudrais passer à un autre sujet. Le Parlement a délégué aux provinces l'assurance-maladie et l'éducation postsecondaire; ces programmes, ainsi que la péréquation, ont beaucoup profité aux Canadiens. Mais, nous faisons face à un déficit de 14 milliards de dollars par année; chaque année, nous devons verser 12 milliards de dollars en intérêts accumulés et 12 milliards aux provinces sous forme de transferts.

Il y a trois solutions possibles: nous pouvons continuer à augmenter le déficit, ce qui pourrait avoir des répercussions sur la structure sociale. Au Canada, aujourd'hui, on peut prêter de l'argent à son gouvernement pour 90 jours à 17 p. 100 d'intérêt, ce qui entraîne la création d'une classe. On pourrait supprimer des programmes, mais nous avons entendu des témoins qui nous ont demandé de ne pas le faire, parce que les programmes sont déjà très mauvais. Nous pourrions augmenter les impôts, mais le ministre prétend que cela ne serait pas souhaitable sur le plan politique. Que devons-nous recommander? Que diriez-vous si vous deviez faire des recommandations?

**M. Simeon:** Je suis bien content de n'être ni député, ni expert-conseil.

**Le président:** Pas vraiment.

**M. Simeon:** Mais si. Hier, j'ai lu un article dans le *New York Times* sur le rôle des universitaires dans le domaine des affaires publiques et j'étais content de lire que les universitaires ne devraient pas faire des recommandations; ils devraient se limiter à clarifier les possibilités. J'étais entièrement d'accord là-dessus. J'ai réfléchi au fait que je comparaisais aujourd'hui et je me suis rendu compte que l'on me poserait des questions comme la vôtre.

Le fait que l'on ne peut pas se mettre d'accord sur une définition du fédéralisme et des responsabilités financières du gouvernement fédéral compliquent énormément la question. Cela ne fait pas de doute. Lorsque l'on parlait autrefois du déséquilibre vertical, on voulait dire que les dépenses des provinces dépassaient leurs revenus; aujourd'hui, c'est le contraire. Il est facile de dire que les provinces ont un surplus et le gouvernement, un déficit considérable, et qu'il faut donc trouver un moyen de partager. En fait, il n'y a que deux ou trois provinces qui ont des excédents; les autres sont déficitaires.



[Text]

fact, of course, it is two or three provinces running surpluses and the rest are running deficits.

[Translation]

• 2110

I do not think those kinds of things get resolved in a beautifully harmonious manner. We probably do have to be thinking of tax increases at both levels to some degree. It is attractive when one thinks about the need for spending cuts to zero in on the transfers to the provinces because after all they are things we do not get much credit for and there is the kind of nice little coincidence that the amount of transfers is so close to being the same as the amount of the federal deficit.

**Mr. Blenkarn:** Oh, but the deficit is rising faster . . .

**Mr. Simeon:** Actually, yes, it is.

**Mr. Blenkarn:** The costs are rising much faster than the transfers. It will not take long.

**Mr. Simeon:** Yes. But presumably cost cutting really should look at the whole range of things and not really just zero in on the federal-provincial thing.

There is, I think—and this is perhaps another argument with respect to the point that Mr. Herbert made of why we do not just simply transfer the taxing power—a particular difficulty within the federal decision-making process, created by the fact that the cash part of the transfer is in the social envelope, in that these transfer programs to the provinces are competing with the other items within the federal social envelope and leads presumably to all sorts of infighting among those federal departments. If it was a full tax transfer then what was being debated in the social envelope would be a variety of federal programs competing with each other, not federal programs competing with what are in effect provincial programs.

**Mr. Thacker:** Do you believe the tax expenditure account might be worthwhile looking at in the sense that all of those tax expenditures above the line if they are eliminated not only increase the basic federal tax but have a flow through and increase the provincial tax which is based on the basic federal tax? Have you looked at that area at all?

**Mr. Simeon:** I have not thought of that in this context. I am delighted we are paying more attention to tax expenditures and I think we should conceptualize them as closely to ordinary spending programs as we possibly can, but that would be a general proposition.

**Mr. Thacker:** My next question to you, Professor Simeon, is that in the United States, which again is a federation, there is the situation of Texas with pretty massive personal wealth because of private ownership and Alaska—they do not pay taxes to their state, getting a cheque back from their state in a sense. Has that caused any uproar that you are aware of in the United States along the same lines as what the Alberta Heritage Trust Fund has caused here?

**Mr. Simeon:** Well, yes and no. The Alaska case is such a special case and the population is so small that I do not think that is an important issue in the United States.

The fact that oil and gas are concentrated in states like Oklahoma, Texas, Colorado and so on certainly has posed

Ces questions ne peuvent pas être réglées de façon harmonieuse. Il va probablement falloir augmenter les impôts aux deux niveaux. On est tenté, lorsqu'il s'agit de couper les dépenses, de s'attaquer aux paiements de transfert aux provinces, parce que la contribution fédérale n'est pas vraiment reconnue et le montant des transferts correspond, comme par hasard, au montant du déficit fédéral.

**M. Blenkarn:** Mais le déficit augmente plus rapidement . . .

**M. Simeon:** En effet.

**M. Blenkarn:** Les coûts augmentent beaucoup plus rapidement que les paiements de transfert. Cela ne sera pas long.

**M. Simeon:** Oui. Mais les coupures budgétaires devraient toucher à tout; elles ne devraient pas se limiter au domaine fédéral-provincial.

Voici un deuxième argument qui vient appuyer ce qu'a dit M. Herbert. Pourquoi ne pas tout simplement transférer le pouvoir d'imposition? Il y a un problème en ce sens que les fonds qui doivent être transférés font partie de l'enveloppe sociale; les programmes de transfert aux provinces doivent donc faire concurrence à d'autres programmes qui relèvent de l'enveloppe sociale, ce qui mène, on peut le supposer, à des conflits entre les ministères fédéraux. Si le pouvoir d'imposition était transféré aux provinces, les fonds seraient répartis entre les divers programmes qui relèvent de l'enveloppe sociale; il n'y aurait donc plus de concurrence entre des programmes fédéraux et des programmes qui sont effectivement provinciaux.

**M. Thacker:** Croyez-vous qu'il vaille la peine de revoir le compte des dépenses fiscales en ce sens que, si l'on supprime toutes les dépenses fiscales au-dessus d'un certain seuil, l'impôt provincial, qui dépend de l'impôt fédéral, augmenterait en même temps que celui-ci? Avez-vous étudié cet aspect?

**M. Simeon:** Pas dans le contexte des accords fiscaux. Je suis ravi qu'on se préoccupe davantage des dépenses fiscales et je crois qu'elles devraient être aussi étroitement liées au programme courant que possible, mais c'est là une constatation d'ordre général.

**M. Thacker:** Ma prochaine question, professeur Simeon, est la suivante: aux États-Unis, qui sont un état fédéral, il y a le Texas, où il y a beaucoup de personnes très riches, et l'Alaska, où les résidents ne payent pas d'impôt au gouvernement de l'état mais reçoivent un chèque de celui-ci. Y a-t-il eu des protestations aux États-Unis comme il y en a eu au Canada à cause de l'Alberta Heritage Trust Fund?

**M. Simeon:** Oui et non. L'Alaska est un cas très spécial et la population de l'état est si petite qu'on n'accorde pas beaucoup d'importance à la question.

Le fait que le pétrole et le gaz soient concentrés dans des états comme l'Oklahoma, le Texas et le Colorado a certaine-

## [Texte]

some increasing regional tensions in the United States. It has not posed the same problem of a few states shooting dramatically ahead of the others because the states control so much smaller a share of the wealth in the split between sort of the federal state and industry; industry gets a much larger share in the United States and the states get a very much smaller share than they do here.

The other reason I suppose why it has not led to quite such a degree of regional conflict in the United States as here is that anyway the disparities among the states are larger than the disparities among the Canadian provinces. I think one difference between our federal system and the American federal system is we have made it a major matter of public policy over many years now to redress regional disparities; however unsuccessful at that we have been, at least we had a better try at it I think than the Americans have.

But that being said, it is remarkable how much one is hearing, and we talked about the sagebrush rebellion in the United States, American state government officials in the west complaining about how little representation they have in Washington, how much the development of their coal deposits and shale deposits and so on is being done in response to the majority needs of the large states and that their needs and interests are being ignored. And of course, again, the situation is very different there because in the U.S. west the federal government is the owner of the majority of the lands on which all this development is occurring, so the federal government is very much determining the pace of development saying, well, you are going to have a new city here and a new city here, and yes, state government, you are going to have to provide the infrastructure for it.

• 2115

I was at a conference last spring at which the Governor of Colorado was present and some people from Alberta and various other Canadian provinces, a few Americans and a few Canadians; the Governor of Colorado kind of listened to the Albertans talking and while they were complaining about how put upon they are, his mouth just dropped open, you know—the thought that they had as much control over their resource development as compared with his. I think it is important to note that many similar tensions are developing with respect to these issues; the whole movement towards the sun belt, the decline of the northeast. Again, I think it would be a very useful thing to investigate in more detail how the Americans have responded to many of those same kinds of shifts, as compared with how we have.

**Mr. Thacker:** The last point gets back to a bit of what Mr. Herbert was saying too, whether Parliament should be getting out of these by a simple transfer of the tax points; for example, even just the 16.5 points that Quebec gets by way of the abatement that the other provinces do not get.

I wonder if you believe that it would be in our best interest to try to equalize all of the provinces one way or the other in the sense of, they are all in or they are all out . . .

As a new member of Parliament, it strikes me, as being peculiar that we have never had any debates on international

## [Traduction]

ment donné lieu à des tensions régionales aux États-Unis. Mais il n'y a pas eu une situation où quelques états ont pris beaucoup d'avance par rapport aux autres parce que, aux États-Unis, la part des richesses qui va au gouvernement de l'État est beaucoup moins importante que la part qui va au secteur privé.

Il y a une deuxième raison pour laquelle il y a eu moins de conflits régionaux aux États-Unis; à savoir que les disparités entre les états sont moins importantes que celles qui existent entre les provinces canadiennes. Au Canada, contrairement aux États-Unis, nous avons essayé au cours des années de redresser les disparités régionales; même si nous n'avons pas réussi, nous avons fait plus d'efforts en ce sens que les Américains.

On entend beaucoup parler de la «révolte de la brousse» aux États-Unis. Les gouvernements des états de l'Ouest se plaignent d'être peu représentés à Washington; ils prétendent que leur charbon et leurs dépôts de schiste bitumineux sont exploités pour répondre aux besoins de la majorité dans les états importants, tant qu'on tient compte de leurs besoins et de leurs intérêts. Bien sûr, la situation aux États-Unis est fort différente, parce que dans l'ouest, la plupart des terres où l'on fait de l'exploitation appartiennent au gouvernement fédéral. C'est donc le gouvernement fédéral qui régit la mise en valeur et l'aménagement, qui décide de l'emplacement de nouvelles villes et qui oblige les gouvernements des états à créer des infrastructures.

Au printemps dernier, j'ai participé à une conférence. Le gouverneur du Colorado était présent, ainsi que des représentants de l'Alberta et d'autres provinces canadiennes, des Américains et des Canadiens. Le gouverneur du Colorado a écouté les Albertains se plaindre et il avait du mal à croire que le gouvernement de l'Alberta avait tellement d'ascendant sur la mise en valeur des ressources, comparativement à son gouvernement. Il importe de noter que le mouvement vers le sud et le déclin du nord-est commencent à créer des tensions. Je pense qu'il serait utile de comparer la façon dont les Américains ont réagi à ces déplacements et la façon dont nous avons réagi, nous.

**M. Thacker:** Je voudrais, pour conclure, revenir à ce que M. Herbert a dit à propos de la possibilité de transférer des points d'impôt; on pourrait se limiter, par exemple, aux 16.5 points dont le Québec bénéficie à titre d'abattement, alors que les autres provinces n'y ont pas droit.

Croyez-vous que nous aurions intérêt à mettre toutes les provinces sur un pied d'égalité, que toutes les provinces participent ou aucune . . .

En tant que député récemment élu, je trouve étrange que nous n'ayons jamais eu de débat sur les relations internationa-



## [Text]

relations, international aid or defence or international trade— we have had a debate on banking. However, it strikes me that maybe academically if Parliament was doing its thing within Section 91 of the BNA and the provinces were doing their thing within Section 92, that might be in the best long-term interests of the nation. I am thinking of 1,000 years and if we want to endure. How do you react to that as a . . .

**Mr. Simeon:** There are two elements there. Certainly I think one of the precursors of EPF was precisely to sort of end a condition of de facto special status within confederation, if you will recall, during the early nineteen sixties with the Canada and Quebec pension plans, and then the opting out legislation during the years of the Pearson government. There was a very dramatic move towards, not constitutional special status, but special status in the operation of programs, and it was, I guess, about 1967 when the thinking in Ottawa was: Look, we cannot have that. That was, I believe, when the first suggestions were being made to bring all the provinces into line by the federal government's opting out of some of these programs. I am a little ambivalent on that because in a general intellectual sense I have not in the past been as opposed to the idea that different provinces exist in somewhat different relationship to the federal government than others. That has always seemed to me at least a possible option, with respect to Quebec in particular, although I see the way that debate has evolved.

The second issue is the one of: would it not be nice if the federal government only operated under Section 91 and the provinces operated only under Section 92. That, of course, is the classical way we always used to think about federalism: there is one list and another list and the two operate independently.

EPF was a step in that direction. I think we may be able to make further steps in that direction. But I think we would have to not be optimistic that we can ever move all the way in that direction, that inevitably, given the complexity of policy in the modern age, given the way in which different policy questions are all interwoven together, given the way in which the definitions of policy problems are continually changing but the words in the BNA Act stay the same, and given the natural political tendency, it seems to me, for governments to always be looking for new and exciting things to do, and of interest groups always to look for whichever government happens to be likely to respond to, you know, whatever I want at this given moment, that those political reasons as well mean that as a kind of general strategy for remaking the federation. It is a bit of an illusion to believe we can ever really, once and for all, redefine two very separate things.

• 2120

**Mr. Thacker:** My last question, Mr. Chairman: Have you had an opportunity to read and to study and to think about the proposal in the constitutional resolution that deals with equalization? If you have, what avenues do you think that opens up to Parliament to act in a way different than it has before?

**Mr. Simeon:** The section of the resolution is interesting in that it identifies equalization. First of all, in the revisions, it was made "equalization to governments". And I guess, it is

## [Translation]

les, l'aide, la défense et le commerce international, mais qu'il y en a eu un sur les banques. Il serait peut-être dans l'intérêt du pays, à long terme, que le Parlement assume pleinement ses responsabilités aux termes de l'article 91 de l'AANB et les provinces, leurs responsabilités aux termes de l'article 92. Je pense à notre avenir, au prochain millénaire. Qu'en pensez-vous?

**M. Simeon:** Il y a deux aspects. Je suis convaincu qu'avant le FPE, avec la création au début des années 60 du Régime des pensions du Canada et de celui du Québec et l'adoption, pendant les années où le gouvernement Pearson était au pouvoir, de lois permettant aux provinces de se retirer, on cherchait justement à supprimer tout ce qui pouvait conférer un statut spécial au sein de la Confédération. On avait nettement tendance à favoriser non pas le statut spécial constitutionnel, mais le statut spécial pour les fins de certains programmes. C'est, je crois, en 1967 que le gouvernement fédéral s'est rendu compte qu'il ne pouvait pas permettre cela. C'est à ce moment-là qu'on a proposé que le gouvernement fédéral se retire de ces programmes afin de mettre les provinces sur un pied d'égalité. Je n'ai pas d'idées très nettes là-dessus, parce que j'ai toujours admis qu'une province pouvait avoir des arrangements spéciaux avec le gouvernement fédéral. Cela m'a toujours semblé possible, surtout dans le cas du Québec, mais j'ai suivi l'évolution du débat.

Le deuxième aspect est le suivant: ce serait sans doute agréable si le gouvernement fédéral se contentait de suivre l'article 91 et les provinces l'article 92. C'est ainsi que nous avons toujours envisagé le fédéralisme: il y a deux listes et les deux paliers du gouvernement fonctionnent indépendamment.

Le FPE constituait un pas dans cette direction. Il se peut qu'on puisse encore aller plus loin, mais il ne faut pas s'imaginer qu'on puisse aller jusqu'au bout. Les politiques d'aujourd'hui sont très complexes et les questions se chevauchent. La façon d'envisager les problèmes évolue, mais l'Acte de l'Amérique du Nord reste le même. Les gouvernements cherchent toujours à innover et le public recherche les gens qui sont le plus susceptibles de défendre leurs intérêts. Il s'agit donc, pour ces raisons d'ordre politique, de rechercher une stratégie générale qui permettrait de refaire la fédération. C'est une illusion que de croire que nous pourrions vraiment redéfinir deux choses tout à fait distinctes.

**M. Thacker:** Ma dernière question, monsieur le président. Avez-vous eu l'occasion de lire ou d'étudier la proposition portant sur la péréquation dans le projet de résolution constitutionnelle? Dans l'affirmative, quelles nouvelles possibilités cette proposition offre-t-elle au Parlement?

**M. Simeon:** L'article de la résolution est intéressant parce qu'il définit ce qu'est la péréquation. Lors de la révision, on a parlé de péréquation au gouvernement. C'est un article intéres-

*[Texte]*

interesting that it takes a position with respect to an interesting intellectual debate. It also says that it is a role of the federal government, that it is the agent who makes equalization payments. You know, I have not thought exactly how you might do it, but it struck me that one might want to, by constitutionalizing equalization, say that equalization is a function of the federation—it conducts equalization—and, somehow, to get it . . . Well, I do not know quite how you would do it but, again, we were talking earlier about federal deficits, and I think a good chunk of the federal deficit is because the money is spent on equalization. If somehow this were not part of the federal spending program, but something which collectively the governments and the federation did, you know, as a basic constitutional condition of confederation, then that in a sense might take a little bit of heat off that federal budget. I just do not know how you would do it, but I think the act of putting it in the constitution does mean it is different certainly from other programs and other federal programs.

The other question, of course, about putting it in the constitution is whether it is there simply as a kind of moral exhortation or whether it would ever be conceivable that New Brunswick would take Ottawa to court because it cut equalization by \$500,000, or whatever, and whether judges would ever be called on to say this is a sufficient or insufficient level of equalization. In the resolution, most of the provisions are very specific obligations on government. This is the only one, I think, which really has the character of moral obligation and it differs in character from most of the other sections of the resolution. I do think, as I indicated in my remarks, that whatever intellectual criticisms you might make of it, some basic intergovernmental redistribution is and should be an essential part of the fabric of confederation.

**Mr. Thacker:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Loiselle.

**Mr. Loiselle:** Yes. Professor, you said that you had some problem with the opting-out approach. When you say that do you mean this idea must be discussed in the provinces and not at the federal level. Did you say that or not? Did you say that it is a question to be decided within the provinces and not . . .

**Mr. Simeon:** I guess my position was that, rather than the sort of ambiguous character under EPF as to how much involvement the federal government does have or not or whether or not it would be right for the federal government to place conditions on where the provinces could not allow extra billing, and so on, probably we are now at a situation in which those kinds of debates about the structure and character of health systems, should be taking place at the provincial level.

**Mr. Loiselle:** Okay. Just for EPF then, you are not talking about, you know, other issues in the constitution.

**Mr. Simeon:** Oh, no. I mean there are all sorts of things which should be debated and decided at the federal level.

**Mr. Loiselle:** Okay. No, no, it is okay. That is what I was talking about.

*[Traduction]*

sant en ce qu'il prend position dans un débat intellectuel. Il stipule également que la péréquation est un rôle qui revient au gouvernement fédéral, que ce dernier est l'agent chargé d'effectuer les paiements de péréquation. Je n'ai pas bien réfléchi à la façon de le faire, mais j'ai pensé qu'en mentionnant la péréquation dans la Constitution, en disant qu'elle est une des fonctions de la Fédération . . . En fait, je ne sais pas trop comment on le ferait, mais nous parlions tout à l'heure des déficits fédéraux et je crois que dans une grande mesure, ces déficits sont dus aux paiements de péréquation. Si ces derniers ne faisaient pas partie des dépenses fédérales et s'ils étaient effectués collectivement par les gouvernements et la fédération, dans le cadre du pacte confédératif, cela allégerait le fardeau fédéral . . . Je ne sais pas comment on s'y prendrait, mais le fait de mentionner la péréquation dans la Constitution signifie que c'est un programme bien différent des autres programmes fédéraux.

A cet égard, il convient également de se demander s'il s'agit tout simplement d'une incitation au moral ou s'il serait alors possible pour le Nouveau-Brunswick de traîner Ottawa devant les tribunaux s'il voyait ses paiements de péréquation réduits de \$500,000 par exemple, et si les juges seraient appelés à rendre une décision sur le niveau approprié de péréquation. La plupart des dispositions que contient la résolution comportent des obligations très précises pour le gouvernement. Je crois que cette disposition est la seule qui revêt plutôt le caractère d'une obligation morale et qui se distingue ainsi de la plupart des autres articles de la résolution. Je l'ai déjà dit quelles que soient les critiques dont cela pourrait faire l'objet, une certaine forme de redistribution intergouvernementale est et doit être une partie essentielle de la Confédération.

**M. Thacker:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Loiselle.

**M. Loiselle:** Oui. Monsieur le professeur, vous avez dit que la désaffiliation vous cause des problèmes. Voulez-vous dire que cela doit faire l'objet de discussions dans les provinces et non au niveau fédéral? Est-ce cela ce que vous avez voulu dire? Avez-vous voulu dire que c'était une question qui devrait être réglée au sein des provinces et . . .

**M. Simeon:** Ce que je voulais dire c'est que plutôt que d'avoir, dans le cadre du FPE, cette ambiguïté au sujet de la participation du gouvernement fédéral et au sujet de son droit d'imposer des conditions aux provinces afin de les empêcher d'autoriser les surcharges, il conviendrait peut-être d'étudier la question au niveau provincial, en raison de la situation actuelle, de la structure et de la nature des soins de santé.

**M. Loiselle:** D'accord. Au sujet de FPE, je suppose que vous ne voulez pas parler des autres questions soulevées par la Constitution?

**M. Simeon:** Mais non. Il y a toutes sortes de choses qui devraient être débattues et décidées au niveau fédéral.

**M. Loiselle:** D'accord. Non, non, cela va. C'est de cela que je voulais parler.



[Text]

**The Chairman:** You are talking about doctors opting out.

**Mr. Simeon:** Yes, I am sorry.

**The Chairman:** He thought you were talking about constitutional . . .

**Mr. Simeon:** I have used it in two different senses: the one being Quebec or provinces opting out.

**Mr. Loiselle:** Okay.

**Mr. Simeon:** When I was using opting out earlier, I meant only doctors.

• 2125

**Mr. Loiselle:** The other thing: do you think it will be possible sometime in Canada to talk about the specialization of certain regions, to specialize some regions? To say: Ontario, in the past you got, say, the automobile industries; Quebec, you will get something else; the west, petrochemicals and some other things. Do you think such an approach would be accepted by the people of Canada? To achieve such goals, the federal government could have some special fiscal approach, region by region.

**Mr. Simeon:** The whole trend of recent development has been for provinces to rebel against specialization, I think. If you think again of Alberta's goal, what their primary goal is, it is diversification. It is, we do not want to be dependent on one resource, rather, we think, economic strength and health require that we have a lot of different kinds of industries—manufacturing, resources, and so on. I think that kind of desire to broaden the base and not be highly specialized underlies a great many of the provincial economic development programs of the last few years. I think they said, "Look, whether it is the market forces, or whether it is the politics of Confederation, or whether it is the policies of the federal government, we have been consigned, in the federal system, to certain kinds of roles,—producing wheat or lumber or whatever.

Again, it would seem to me that the political acceptability within regions of a high degree of specialization depends a bit on the people in each of those regions feeling that when they have a resource that they produce in their specialized way, and then start trading with that resource with other regions and other countries, the trade is going to be a fair one. If you see that the trade is not a fair one, obviously you rebel against what you see is a political situation that forces you, in the case of Alberta, to sell oil at half the world price to other Canadians, or whatever.

Certainly economists argue that the way the world should operate is that every region of the world should specialize in what it does best, and in that way you maximize the wealth for everybody. I suppose, in theory, that is probably true, but there are many things that get in the way of that actually happening. Certainly you can have a part of the world doing what it does best and still having a per capita income way, way, way below that of someone else. The advantage of specialization does not predict equality at all. Again, I think, the demand these days is for equality at least as much as for efficiency, and so on. Similarly, when you have a highly regionalized country,

[Translation]

**Le président:** Vous voulez parler des médecins qui se désaffilient?

**M. Simeon:** Oui, excusez-moi.

**Le président:** Il pensait que vous parliez de . . .

**M. Simeon:** J'ai utilisé ce terme dans deux sens différents et entre autres des provinces, du Québec qui se désaffilieraient.

**M. Loiselle:** D'accord.

**M. Simeon:** Lorsque j'ai employé ce terme tout à l'heure, je ne parlais que des médecins.

**M. Loiselle:** Il y a autre chose: pensez-vous qu'il sera possible un peu plus tard de parler de la spécialisation de certaines régions? On pourrait dire par exemple que l'Ontario aurait surtout l'industrie automobile, le Québec, autre chose, l'Ouest, les produits chimiques, etc. Croyez-vous qu'une telle approche serait acceptable aux Canadiens? Pour atteindre de tels objectifs, le gouvernement fédéral pourrait adopter un système fiscal spécial, en fonction des régions.

**M. Simeon:** Je crois que les provinces ont plutôt eu tendance à se rebeller contre la spécialisation ces derniers temps. Prenons par exemple l'Alberta, son principal objectif est de se diversifier. Elle ne veut pas dépendre d'une seule ressource et estime que la prospérité et la force de son économie exigent que la province soit dotée d'industries variées, dans le secteur de la fabrication, de la mise en valeur des ressources, etc. On retrouve ce désir d'élargir la base économique dans un grand nombre de programmes de développement provinciaux adoptés ces dernières années. Les provinces estiment avoir été cantonnées dans certains rôles bien précis, dans le cadre de la fédération, que ce soit à cause des forces du marché, des politiques de la Confédération ou des politiques du gouvernement fédéral.

Pour qu'une haute spécialisation dans les régions soit acceptable politiquement, il faudrait que la population de ces régions comprenne que si elle dispose d'une ressource qu'elle peut produire de façon spécialisée et échanger ensuite avec d'autres régions et d'autres pays, à ce moment-là le commerce sera plus équitable. S'il ne l'était pas, la population pourrait alors se rebeller contre une situation politique qui la forcerait, en Alberta par exemple, à vendre son pétrole à la moitié du prix mondial, par exemple.

Les économistes estiment que chaque région devrait se spécialiser dans son domaine le plus fort, ce qui permettrait ainsi de maximiser la prospérité pour tous. Je suppose qu'en théorie, c'est vrai, mais il y a de nombreux facteurs qui entrent en ligne de compte. Il peut y avoir une région qui, tout en se spécialisant dans son domaine le plus fort, ait quand même un revenu moyen bien inférieur à celui des autres régions. La spécialisation, même si elle offre certains avantages, ne promet pas nécessairement l'égalité pour tous. De nos jours, c'est surtout l'égalité qu'on veut, au moins autant que l'efficacité. De même, dans un pays très régionalisé, le produit national

*[Texte]*

the issue of what is best for the global gross national product for the whole system is somewhat less persuasive, or less important to you, than the issue of what is "my" provincial or regional national product.

**Mr. Loiselle:** Okay, just one quick question. You say that it is quite difficult for a government to say to a population, "You will have to share." What would you do in Canada? The Progressive Conservative Party does not have anybody in Quebec, and we have nobody in the west. What do we do?

**Mr. Simeon:** Again, we have to do a lot more things than fiscal ones, it goes well beyond that. There have, of course, been . . .

**Mr. Blenkarn:** Resign, and do not contest the election,—let the Tories have every seat.

**The Chairman:** Even there, I wonder if the Tories would win any seats.

**Mr. Simeon:** Have you considered switching parties recently? If you and 33 of your colleagues would do that, you would solve the problem. I do not know what sort of opportunity there is to make bribes of that sort.

• 2130

I think the first thing there is surely again, as I said earlier, that the government's legitimacy depends very much on whether people believe its policy is serving them and is effective for them. So I think it is clearly in policy terms where you first have to think of it, and that I would think means not so much a search for policies which can put the provinces in their place but a search for policies—and this is why I like the Canadianization element in the National Energy Program, for example—which are goals that are not regionally divisive, necessarily, and which in some sense do not tap that regional division in the country but tap some other kinds. So I think policies, in the first place.

It is very hard to prescribe changes in institutions for this, but I guess I would put in a bit of a plug for the proposal in the Pepin-Robarts Task Force for some kind of proportional element in the electoral system. Again, I do not see that as a magic solution, but it is a fact that the Liberals get about 20-odd per cent of the vote throughout western Canada and things might look a lot different if the members from the west were Liberals. The Tories until recently were getting of that order of the vote in Quebec too, although it has dropped quite considerably recently. Nevertheless, I think that would change things a little bit. More generally, I think there are interesting possibilities again in terms of committees like this. Somebody was telling me today, and I do not know how true it is at all, that there is a good deal more regional tension in caucuses in Cabinets than we sometimes think—or at least than we outsiders think.

**Mr. Blenkarn:** Oh, of course not.

**Mr. Simeon:** This raises the interesting possibility of somehow relaxing Party discipline, which is very hard to do in the parliamentary system. But on the other hand, the British

*[Traduction]*

brut n'est pas un argument des plus persuasifs et se révèle beaucoup moins important que le produit national provincial ou régional.

**M. Loiselle:** D'accord. Encore une petite question. Vous dites qu'il est difficile pour le gouvernement de dire à la population qu'elle devra partager. Que feriez-vous au Canada? Le Parti progressiste-conservateur n'a pas de député au Québec et nous n'en avons pas dans l'Ouest. Que devons-nous faire?

**M. Simeon:** Il ne faut pas se limiter aux mesures fiscales, il faut faire bien d'autres choses encore. Il y a évidemment . . .

**M. Blenkarn:** Démissionnez, et ne vous représentez pas aux élections. Laissez les Tories gagner tous les sièges.

**Le président:** Même à cela, je me demande si les Tories pourraient gagner des sièges.

**M. Simeon:** Avez-vous songé à changer de parti récemment? Si vous et 33 de vos collègues le faisiez, vous pourriez résoudre le problème. Je ne sais pas s'il serait possible d'offrir cela en guise de pot-de-vin.

Je l'ai dit tout à l'heure, la légitimité du gouvernement dépend beaucoup de la façon dont la population perçoit ces politiques et les avantages qu'elle peut en tirer. Il faut tout d'abord envisager cette question du point de vue politique et par cela j'entends non pas seulement la recherche de politiques qui serviraient à remettre les provinces à leur place, mais plutôt la recherche de politiques—et c'est pourquoi j'aime l'aspect canadien du programme énergétique national, par exemple—qui vise des objectifs qui n'entraîneront pas des divisions régionales et qui ne se serviront pas non plus des divisions régionales qui existent déjà au pays. Il faut donc rechercher tout d'abord ces politiques.

Il est très difficile de prescrire des changements à des institutions comme celles-là et je devrais peut-être favoriser un peu la proposition faite par le groupe de travail Pepin-Robarts qui envisage un système électoral proportionnel. Je ne crois pas que ce soit une solution magique, mais il n'en demeure pas moins que les libéraux ont obtenu à peu près 20 p. 100 des voix dans l'Ouest du Canada et que les choses pourraient être bien différentes si certains députés étaient des libéraux. Jusqu'à tout récemment, les conservateurs obtenaient à peu près la même proportion des votes au Québec également, bien que cette proportion ait diminué de façon considérable récemment. Néanmoins, je crois que cela changerait les choses un peu. De façon plus générale, les comités comme celui-ci offrent des possibilités fort intéressantes. Quelqu'un me disait aujourd'hui, et je ne sais pas si c'est vrai, qu'il y avait beaucoup plus de tension de nature régionale au sein des caucus que nous le pensons en général.

**M. Blenkarn:** Pas du tout.

**M. Simeon:** Cela nous amène à une possibilité intéressante, soit de relâcher la discipline de parti, ce qui est très difficile à faire dans un système parlementaire. D'autre part, le système



*[Text]*

parliamentary system—which is, after all, the mother of Parliaments and all that—is far less strict in terms of Party discipline than we are. So ways in which some of that diversity, more of that diversity, in crossing Party lines and so on could manifest itself in Parliament, I think, would be something one would want to think about. The depressing kind of thing would be to say that the regional divisions are so great that no political party could ever bridge them, to say that this is the reason why the Liberals have no seats in the West and the Tories have no seats in Quebec. I do not think that is the case. I would have some optimism that it is possible to rebuild these, either as single parties which are more nationally representative or perhaps in another direction, to have many more parties in the system which will form coalitions and so on. It need not necessarily be through just three parties.

More generally, there is an observation I would like to make about federal-provincial conferences. We have been very critical, and rightly so, of the inability of that federal-provincial mechanism to resolve issues like the constitution recently. That was one reason, I guess, why the federal government took the initiative it did. But I think part of the reason here is that this inter-governmental mechanism, which would probably work reasonably well in terms of just basic policy harmonization if the differences of interest were not really profound and so on, is designed to do one thing but now, because of the lack of this integrative capacity and the whole network of other social and political institutions in this country, that has become the key forum both for the expression of these rivalries and discontents and the one we expect to resolve them.

It seems to me that we are placing this huge burden of national reconciliation on an institution which really is not very well designed to do that. It may be very well designed to do other things. That again, I think—and it is easier to say where you would like to go than how you would do it—does point in the direction of not just, for example, trying to build the Liberals in the West and the Tories in Quebec but building closer linkages between federal and provincial parties, even in the same name, so that in the end we integrate the country through complicated networks rather than this one buckle which has not been serving us terribly well.

• 2135

**The Chairman:** I agree with you, Professor Simeon, that one of the major political problems in the country—and therefore a constitutional problem—may not be a constitutional problem at all: it might be a question of the central institutions, the way they work, and maybe attitude. I do not think Parliament, taking the two Houses, would have to be changed that much to make the strong regional voices that we have now operate in Ottawa instead of in the regions. I think if that was changed—and that is partly attitudinal; it is partly, not major restructuring, but changing the central institutions to bring these voices here—then we would be able to have the conciliation here.

It is one thing to have a strong premier express a strong regional position in his province in his own legislature—of course, he is a hero—but it is another thing to have him say

*[Translation]*

parlementaire britannique—qui est après tout l'aspect type des parlements—est beaucoup moins strict en ce qui concerne la discipline de parti. Il faudrait donc trouver le moyen de permettre à cette diversité de s'exprimer au Parlement. Il serait vraiment déprimant d'entendre dire que les dissensions régionales sont telles qu'aucun parti politique ne pourra jamais les réconcilier. C'est parce qu'on a dit cela que les Libéraux n'ont pas de députés dans l'Ouest et que les Conservateurs n'en n'ont pas au Québec. Je ne crois pas que ce soit le cas. Je suis assez optimiste, et je crois qu'il serait possible de reconstruire ces partis afin d'en faire des partis plus représentatifs de la nation, à moins de ne créer d'autres partis qui seraient représentatifs au sein de coalition. Il n'est pas nécessaire de s'en tenir aux trois partis actuels.

Je voudrais maintenant faire une observation au sujet des conférences fédérales-provinciales. Nous avons beaucoup critiqué, et à juste titre, l'inefficacité du mécanisme fédéral-provincial lorsqu'il s'agit de résoudre des questions comme la constitution. C'est une des raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral a pris l'initiative. Je crois cependant que cela est dû en partie au fait que ce mécanisme inter-gouvernemental, qui fonctionnerait probablement très bien s'il s'agissait tout simplement d'harmoniser des politiques de base et si les divergences d'intérêts n'étaient pas aussi marquées, et conçues pour faire une chose qu'il ne peut pas faire maintenant, parce qu'il n'a pas de pouvoir intégrateur et qu'il est devenu la tribune de prédilection de ceux qui veulent exprimer leur mécontentement et promouvoir leur rivalité.

Nous demandons à une institution qui n'est pas vraiment conçu à cette fin de s'attaquer aux problèmes de la réconciliation nationale. Ce mécanisme est fort bien conçu à d'autres fins. Il est plus facile de dire ce que l'on aimerait faire que de dire comment on pourra le faire, mais la situation démontre qu'il ne faut pas tout simplement essayer de renforcer les Libéraux dans l'Ouest et les Conservateurs au Québec, et qu'il convient plutôt de renforcer les liens entre les partis fédéraux et provinciaux, de sorte que nous puissions intégrer le pays par l'intermédiaire du réseau multiple, et non pas en essayant de nouer cette unique boucle qui ne semble pas très efficace.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous, professeur Simeon. Il est vrai que l'un des plus grands problèmes politiques du pays n'est peut-être pas du tout de nature constitutionnelle, ce pourrait bien être une question d'institution, de fonctionnement et peut-être même d'attitude. Il ne serait pas nécessaire de changer le Parlement beaucoup pour donner aux régions plus de poids dans nos décisions, à Ottawa. Si l'on pouvait changer cela—et c'est en partie une question d'attitude—il ne serait pas nécessaire de tout restructurer, mais plutôt de modifier les institutions centrales pour donner aux régions plus de poids—nous pourrions à ce moment-là avoir la conciliation.

C'est bien beau qu'un premier ministre provincial adopte une position régionale ferme dans sa propre province, il devient un héros, mais ce serait tout autre chose s'il était obligé de le

## [Texte]

that here because here he has to meet members of Parliament or Senators from other regions of the country.

That is why I liked, at the beginning of your presentation this evening, your comments about how you bring these regions here in the decision-making process. I liked that part of your approach a little better than another one which I thought may have been contradictory: in a sense maybe you have given up on the central institutions reforming themselves when you seem to indicate that you would like more decentralization or that you like the kind of decentralization that we have now.

I prefer your first option because I am afraid that this kind of decentralization, these kinds of vertical, powerful voices speaking from their own regions, will ultimately destroy any kind of society. I think—if you look back at the history of mankind—whenever there has been a collapse of a society it has always been because the centre weakened. If you go back to 3,000 B.C. and you find out how the first societies of the Sumerians and the Akkadians—not to be confused with the Acadians—collapsed, it was precisely because their *cités-états* became too strong and the central authorities in those days—you were talking military mostly—weakened.

Because I know that you have a coherent view on this, I wonder if you would prefer fewer of these very complex problems of fiscal arrangements and energy sharing and try to reconcile the powerful voices of the regions here so that you would not have to have such strong provincial governments to make sure that regional voices are heard.

**Mr. Simeon:** Well, I am glad you think I probably have a coherent view because that is not the way I would feel.

I think you have in fact identified a very genuine tension in what I have been saying because I am indeed sympathetic to a kind of a regionalist view of Canada and I suppose in comparison with many of my academic colleagues more sympathetic to the provincial positions in general, although I would say not to all provinces at all times on all issues. There is a bit of a tension between saying that we have to respond in some sense to the provincial agenda and recognize how important and effective provinces are as centres of policy-making and how important it is that they have a voice in national policy because national policy affects them so much and saying simultaneously that the way to get around this is to restore the legitimacy of the central government.

The way I would relieve that tension a little bit is to say that the federal government, in terms of what it does, should do what it does and can do well. All right? I do not think an assertion of federal legitimacy really should be a prescription for, as I said earlier, intervening absolutely everywhere. I think it is very important to say "All right, what is within our jurisdiction that we have the bureaucratic and other sorts of resources to do well?"

For example, in post-secondary education, to take something that is going on now, I am not sure that the resources exist here in Ottawa for the federal government to play a very major, determining role in the structure of higher education in

## [Traduction]

dire ici, parce qu'à Ottawa, il devrait faire face à des députés et des sénateurs qui viennent d'autres régions.

C'est pourquoi j'ai aimé l'observation que vous avez faite au début de votre déclaration ce soir, où vous disiez qu'il fallait que les régions participent au processus décisionnel. Cela m'a plu beaucoup plus qu'une autre approche qui me semble contradictoire. Peut-être avez-vous abandonné tout espoir que les institutions centrales se réforment elles-mêmes, parce que vous dites vouloir plus de décentralisation ou que vous aimez ce qu'on a déjà fait à cet égard.

Je préfère la première option, parce que j'ai peur que cette décentralisation ne débouche sur la destruction de notre société. Si l'on revoit l'histoire de l'humanité, on voit que lorsqu'une société s'écroule, c'est parce que le centre a flanché. Si l'on remonte à 3,000 ans avant Jésus-Christ, on voit que les premières sociétés, les Sumériens et les Akkadiens, qu'il ne faut pas confondre avec les Acadiens, se sont écroulés précisément parce que leur cité-état était devenue trop forte et que les autorités centrales d'alors, qui étaient surtout militaires, étaient affaiblies.

Puisque vous adoptez un point de vue logique dans cette affaire, je me demande si vous préféreriez avoir moins d'accords fiscaux complexes et de partage de l'énergie, pour essayer plutôt de concilier les positions très fermes des régions, ici à Ottawa, de sorte qu'il ne soit plus nécessaire d'avoir des gouvernements provinciaux aussi forts pour défendre les intérêts régionaux.

**M. Simeon:** Je suis bien aise d'apprendre que vous jugez mon point de vue logique, parce que ce n'est pas ainsi que je le verrais.

Je crois que vous venez d'identifier un dilemme auquel je dois faire face, parce que je pense effectivement en faveur d'une conception régionaliste du Canada et que comparé à beaucoup de mes collègues, je suis plus favorable aux positions provinciales en général, même si je ne suis pas toujours d'accord avec elles sur tous les points. Il y a un certain dilemme si l'on dit qu'il faut répondre aux priorités provinciales et reconnaître qu'elles sont des centres politiques importants et efficaces et qu'elles doivent avoir droit au chapitre dans l'établissement des politiques nationales parce que ces dernières les touchent tellement, et si l'on dit en même temps qu'il faut rétablir la légitimité du gouvernement central pour contourner ces obstacles.

Je résoudrai ce dilemme en disant que le gouvernement fédéral devrait continuer à faire ce qu'il fait et peut bien faire. Je ne crois pas qu'en affirmant la légitimité du gouvernement fédéral, nous lui octroyons le droit d'intervenir partout où il le veut. Il est très important de voir ce que nous pourrions faire nous-mêmes, si nous avons la bureaucratie et les ressources pour le faire.

Prenons par exemple l'éducation post-secondaire. Je ne suis pas certain que le gouvernement fédéral ait les ressources nécessaires pour jouer un rôle déterminant dans la structure de l'enseignement supérieur au Canada. Je ne suis pas certain que



*[Text]*

this country. I am not sure that if I had to invest limited resources, that is where I would do it. You could say, Well, let us look for other areas where we clearly have a role. So that would be the first point I would make.

• 2140

The other is a position I guess I have taken all along in the constitutional debate, and I suppose here as well, and that is that we tend to think of constitutional options as very clear-cut either/ors. It is either strengthen the provinces and by that weaken and destroy the federal Government, or it is strengthen the federal Government and destroy the provinces. I think one of the things that is so regrettable about the way this debate evolved in the last couple of years was the way in which these were seen as absolutely polar opposite. I am convinced that that is not the way most Canadians view the system. In all the evidence I have seen, whether it is from Alberta or Quebec or wherever, there is a sort of value attached. Canadian citizens are probably better federalists than many of their governments. So one way I would respond to that is to say, no, it is not either/or, that to define reasserting a legitimacy for the federal role. To translate that is saying, Well, we just have to slap down the provinces and move against them wherever we can, is just exactly the wrong way to do it.

Because of, I think, the legitimacy of the provinces, because of their fiscal resources, because of their jurisdictional power, because of their capabilities, inevitably and desirably the provinces are and are going to continue to be strong levels of government. The federal Government is going to need to work with them if it is going to have any kind of national manpower strategy, or whatever. That is the reality now. So in some sense we have to respond to that agenda, while at the same time ensuring that the federal Government, which sits down with those provinces, is one which has a great deal of popular support and legitimacy. Therefore we also have to respond to this other agenda.

**The Chairman:** Do you not think that a reform of the central institutions, that would bring these powerful voices here, in some way would by nature harmonize the relationship?

**Mr. Simeon:** Yes. Mr. Breau, I was reluctant to bring up the idea of a house of the provinces, a sort of federal council again.

**The Chairman:** No, I did not say a house of the province.

**Mr. Simeon:** You heard me on that one a couple of years ago. But, yes, I think that . . .

**The Chairman:** I did not say a house of the provinces.

**Mr. Simeon:** No, I know you did not, but that is one form of a central institution . . .

**The Chairman:** If you are elected or appointed from a region, that does not make you a provincial spokesman.

**Mr. Simeon:** Yes, exactly. I think one has to be a little careful about proposals for revised senates which are sort of end runs around the provinces, which some of them have been. "Well, gee, if we can just get strong, elected people in the

*[Translation]*

c'est ainsi que j'investirais les ressources si elles étaient limitées. Le gouvernement pourrait alors étudier d'autres domaines où son rôle est clair. C'est la première chose.

Deuxièmement, une position que j'ai adoptée tout au long du débat constitutionnel, et ici également, c'est que nous avons tendance à voir les options constitutionnelles en blanc et noir. Il s'agit soit de renforcer les provinces et donc d'affaiblir et de détruire le gouvernement fédéral, soit de renforcer le gouvernement fédéral et de détruire les provinces. L'un des aspects les plus regrettables de ce débat depuis quelques années, c'est la façon dont on a polarisé ces deux questions. Il est certain que ce n'est pas ainsi que la plupart des Canadiens voient le système. D'après les témoignages que j'ai vus, de l'Alberta, du Québec ou d'ailleurs, on attache une certaine valeur au système. Les citoyens canadiens sont probablement meilleurs fédéralistes que nombre de leurs gouvernements. Je répondrai donc que ce n'est pas une question en blanc et noir et qu'en réaffirmant la légitimité du gouvernement fédéral, nous n'allons pas réduire l'autonomie des provinces dans tous les domaines où nous pourrions nous ingérer.

En raison de leurs ressources fiscales, de leurs pouvoirs juridictionnels, de leur capacité, les provinces sont et continueront à être des gouvernements forts. Le gouvernement fédéral devra travailler de concert avec elles s'il veut pouvoir appliquer les stratégies nationales de la main-d'œuvre, par exemple. C'est la réalité en ce moment. Dans un certain sens, nous devons faire face à cette réalité tout en assurant que le gouvernement fédéral qui négocie avec ces provinces, sera un gouvernement disposant d'un vaste appui populaire, donc, légitime. En conséquence, nous devons nous attaquer à ce problème.

**Le président:** Ne croyez-vous pas qu'une réforme des institutions centrales pourrait harmoniser les relations?

**M. Simeon:** Oui. Monsieur Breau, j'hésitais à soulever la question d'une Chambre des provinces, une sorte de Conseil fédéral.

**Le président:** Non, je n'ai pas parlé d'une Chambre des provinces.

**M. Simeon:** Vous m'avez entendu en parler il y a quelques années. Cependant, oui, je pense que . . .

**Le président:** Je n'ai pas parlé d'une Chambre des provinces.

**M. Simeon:** Non, je le sais, mais ce serait une sorte d'institution centrale . . .

**Le président:** Si vous êtes élu ou nommé par une région, cela ne fait pas nécessairement de vous un porte-parole provincial.

**M. Simeon:** En effet. Il faut faire attention lorsqu'on étudie les propositions visant à remanier le Sénat et qui permettraient de conformer les provinces, dans certains cas. D'aucuns ont pensé que si l'on élisait des représentants très forts au Sénat,

[Texte]

Senate then we can sort of forget about the provinces." I think that is again an either/or thing.

**The Chairman:** No, you do not forget about them, but it may harmonize the relationship.

**Mr. Simeon:** Yes. But again, in terms of the federal-provincial relationship, one problem certainly with the first ministers' conferences at the moment is that they are kind of sporadic, set piece confrontations. They get this huge buildup prior to it and then, there they are down at the old railway station and so on. The whole thing is set up as a confrontation, and perhaps not surprising, that is the way they so often enroll.

There is, of course, a high level of close federal-provincial contact within certain areas of the bureaucracy, and finance, I think—one reason why we have had as much harmony as we have had in fiscal relationships is because of the close relationships which develop through the continuing committee. But I would have thought that one might be able to lower the heat a little bit and to make provinces sort of generally more aware of the national dimensions of what they do, and the federal Government perhaps more aware of the implications to the provinces of what it does, if one had a somewhat more permanent forum at the political level. That it was not this once-a-year or twice-a-year or however many times confrontations.

**The Chairman:** I have a lot of other questions but the time is going on and some members have to leave this evening because we are winding up this stage of our hearings in Ottawa and we are hitting the road early next week.

You may be interested to hear that I sense that—you mentioned about this innovation, to use your word, of parliamentary activity. The group here is attempting to arrive at this very complex and very difficult and sensitive question in trying to develop a consensus, and in all these parliamentary task forces, and this is the second one I have been involved with, all of their reports up to now I believe have had all-party support.

• 2145

**Mr. Simeon:** I think it is a great innovation, I really do.

**The Chairman:** So, I believe this is what every one of the members on this committee is trying to achieve with this one too. It is not going to be easy, but nothing is easy around here.

Thank you very much, Professor Simeon, once again, for coming on such short notice. Yes, Mr. Haney.

**Mr. Haney:** Mr. Chairman, may I just make one comment. Professor, we have been acquainted over federal-provincial relations for a long time, and you talk about the federal government staying closer to its own jurisdiction but it has struck me that what you need to accomplish that is a code of conduct by parliamentarians that the opposition will not raise in the house things that are under provincial jurisdiction. If there is a flood somewhere, then the opposition member does not get up and say what are you going to do about assistance to the people of x because of the flood. Similarly, on the provincial side, that premiers will not propose federal-provin-

[Traduction]

on pourrait oublier les provinces. C'est une autre situation en noir et blanc.

**Le président:** Non, on ne les oublie pas, cela permet d'harmoniser les relations.

**M. Simeon:** Oui, mais lorsqu'il s'agit de relations fédérales-provinciales, comme on le voit aux conférences des premiers ministres, il s'agit surtout de confrontations sporadiques reniées d'avance. On fait beaucoup de publicité avant la conférence, mais on revient toujours au point de départ. En effet, ces conférences sont organisées comme des confrontations et il n'est pas surprenant qu'elles tournent toujours mal.

Il y a évidemment beaucoup de contacts étroits entre le Fédéral et les provinces dans certains secteurs, celui des finances par exemple. S'il y a eu une telle harmonie dans le secteur fiscal, c'est probablement parce qu'il y a des liens étroits qui se sont créés par l'intermédiaire du Comité. Cependant, si l'on avait une tribune permanente, au niveau politique, on pourrait peut-être apaiser les tensions en informant les provinces des dimensions nationales de leurs actes et en informant le gouvernement fédéral des répercussions que ses politiques peuvent avoir sur les provinces. Il ne faudrait pas cependant que ce soient des conférences qui ont lieu une ou deux fois par an et qui tournent toujours à la confrontation.

**Le président:** J'ai beaucoup d'autres questions à poser, mais le temps file et certains députés doivent partir. Nous terminons maintenant nos audiences à Ottawa et nous prendrons la route au début de la semaine prochaine.

Vous avez parlé d'innovation dans les activités parlementaires, pour utiliser votre expression. Notre groupe s'efforce d'en venir à consensus sur cette question très difficile et très délicate. C'est la deuxième fois que je participe à un groupe de travail parlementaire, et je crois que jusqu'à maintenant tous les groupes ont soumis des rapports qui ont reçu l'appui de tous les partis.

**M. Simeon:** Je pense que c'est là une grande innovation, pour sûr.

**Le président:** C'est ce que tous les membres du Comité essaient de faire. Ce ne sera pas facile, mais rien n'est facile ici.

Monsieur le professeur, nous vous remercions d'être venu sur un préavis aussi court. Oui, monsieur Haney.

**M. Haney:** Monsieur le président, je voudrais faire une observation. Monsieur le professeur, nous connaissons bien les relations fédérales-provinciales, et nous avons dit que le gouvernement fédéral devrait s'en tenir à ses domaines de compétence. Cependant, j'ai été frappé de constater qu'à cette fin, il est nécessaire d'avoir une cote de conduite pour les parlementaires, pour que l'opposition ne vienne pas soulever à la Chambre des choses qui relèvent de compétences provinciales. S'il y a une inondation quelque part, il ne faudrait pas que le député se lève pour dire qu'il faudrait aider les gens de cet endroit. De même, du côté provincial, les premiers ministres ne devraient



[Text]

cial conferences at opportune times for them. You know, there is a code of conduct needed there too, I think.

**Mr. Simeon:** Yes, that is right.

**The Chairman:** Well, I would not want the meeting to adjourn on the thought that because we did not take the time to challenge some of the questions, we agree with all of them. Mr. Haney has pointed to one where your views on how national standards can be achieved through co-operation amongst the provincial governments rather than as a responsive presence. I surely would like to discuss that at greater length.

**Mr. Simeon:** As I said earlier, I am very ambivalent on all these things and I thought that, since I expected as Mr. Haney suggested that most of the groups you are going to hear are all going to be busy telling you why the federal government should get involved in things, it would probably not be of service to you to give you a couple of reasons why it should.

**The Chairman:** For the simple reason that so many of the things that happen, do so because of the political process and through political pressure.

**Mr. Simeon:** Yes.

**The Chairman:** And the fact is that federal elections are the only ones held at the same time across the country, and political parties have to take positions. The problem with your view of standards evolving is the fact that there are not elections across the country at the same time, one provincial government takes a position in one context, and the next one may be two or three years down the road. And even in medicare you have seen how quickly the attitudes have changed in only three years on the question of opting out and everything else. That is the difficulty. The mere way the political process works makes that difficult.

**Mr. Loiselle:** The next campaign!

**The Chairman:** Anyway, thank you very much. The meeting is adjourned to St. John's, Newfoundland on Monday.

[Translation]

pas proposer qu'on tienne des conférences fédérales-provinciales seulement lorsque cela fait leur affaire. Il faudrait avoir un code de conduite là aussi, selon moi.

**M. Simeon:** Oui, vous avez raison.

**Le président:** Je ne voudrais pas que nous partions avec la pensée que si nous n'avons pas pris la peine de réfuter certains points, c'est que nous sommes d'accord avec tous ces points. M. Haney vient d'en mentionner un, soit votre position sur la façon d'établir des normes nationales, de concert avec les gouvernements provinciaux. Je voudrais pouvoir en discuter plus en détail.

**M. Simeon:** Je l'ai déjà dit tout à l'heure, je n'ai pas encore d'idée bien précise sur ces questions et comme je croyais que la plupart des groupes que vous allez entendre vont vous dire pourquoi le gouvernement fédéral devrait s'ingérer dans toutes sortes de domaines, j'ai cru de mon devoir de vous donner quelques raisons pour lesquelles il ne devrait pas le faire.

**Le président:** Pour la bonne raison que nombre de choses qui se sont produites, se sont produites en raison d'un processus politique, de pressions politiques.

**M. Simeon:** Oui.

**Le président:** Le fait est que les élections fédérales sont les seules qui ont lieu en même temps partout au pays et les partis politiques doivent prendre position. Vous nous avez parlé de normes, mais cela pose un problème parce que les autres élections n'ont pas lieu en même temps. Un gouvernement provincial peut prendre position dans un contexte, et un autre devra peut-être attendre deux ou trois ans. Nous avons vu avec le système de l'assurance-santé que les attitudes avaient changé très rapidement en trois ans au sujet de la désaffiliation. C'est un problème. C'est le processus politique lui-même qui rend les choses plus difficiles.

**M. Loiselle:** La prochaine campagne!

**Le président:** Quoi qu'il en soit, merci beaucoup. La séance est levée. Nous reprendrons lundi à Saint-Jean, Terre-Neuve.

## APPENDIX "FISC-3"

## TAX HARMONIZATION IN CANADA

Wayne R. Thirsk

August, 1980

A paper to be presented at the TRED Conference on State and Local Finance at Cambridge, Mass., September 26, 1980.

Canada, at least until fairly recently, is a country that has long enjoyed a relatively high degree of fiscal co-ordination both between the federal and provincial governments on the one hand, and among the ten provinces on the other. There are some new and disturbing signs, however, that suggest a breakdown in the previous co-operative form of federalism may be imminent. If it occurs, it will be a direct consequence of the post-W.W. II devolution of fiscal powers from the federal government to the provinces. The main issue addressed in this paper is whether the pervasive trend towards political decentralization in Canada must be inevitably accompanied by growing fiscal disharmony.

In order to provide some perspective on this issue, this paper is divided into four parts. In the first section, a normative background is offered as a means of evaluating the essential features of the current fiscal system and alternative proposals for its reform. The next section describes the historical evolution of Canada's fiscal arrangements over the period 1867-1962. A third section outlines in some detail the set of fiscal arrangements which currently guides and determines inter-governmental fiscal relationships. In the final section, there is a discussion of the recent strains which have been imposed on the fabric of fiscal federalism and the kinds of measures which may be necessary to contain them.

## I. PRINCIPLES OF TAX SELECTION IN OPEN AND CLOSED ECONOMIES

In an earlier paper, I presented an extended treatment of how different tax principles were appropriate for open as opposed to closed economies.<sup>1</sup>

Here I will briefly summarize these arguments. Before doing so, however, it is important to have a clear definition of tax or fiscal harmonization since the term has come to mean different things for different persons. For the purposes of this paper, harmonization is interpreted as the search for fiscal arrangements which will preserve expenditure diversity in a federal system with the least amount of fiscally induced distortion in the allocation of the economy's resources. The adoption of similar revenue systems on the part of subfederal levels of government and the elimination of nominal tax rate differentials among them are frequently proposed as suitable means for satisfying this efficiency criterion. Although the theory of tax harmonization is closely related to the well established literature on the distorting effects of tax differentials, only on a geographic rather than sectoral basis, this solution to the

## APPENDICE «FISC-3»

## HARMONISATION FISCALE AU CANADA

Wayne R. Thirsk

Août 1980

Document devant être présenté à la Conférence TRED sur les finances de l'État et les finances locales, à Cambridge, Massachusetts, le 26 septembre 1980.

Jusqu'à récemment encore, le Canada jouissait d'un degré relativement élevé de coordination fiscale entre le gouvernement fédéral et les provinces d'une part et, d'autre part, entre les dix provinces. Cependant, certains indices nouveaux et inquiétants laissent entrevoir l'imminence d'une rupture dans cette ancienne forme de collaboration, dans le cadre du fédéralisme. Si elle se produit, on pourra directement l'attribuer à la transmission des pouvoirs fiscaux par le gouvernement fédéral aux provinces, après la Deuxième Guerre mondiale. Le principal objet du présent document sera d'établir si cette tendance de plus en plus grande à la décentralisation politique au Canada doit nécessairement s'accompagner d'un désaccord croissant sur le plan fiscal.

Afin de donner une certaine perspective à cette question, nous avons subdivisé le présent document en quatre parties. Dans la première, je ferai l'historique des principes qui ont prévalu, en vue d'évaluer les caractéristiques principales du régime fiscal actuel et de proposer certaines réformes. Dans la deuxième partie, je retracerai l'évolution historique des ententes fiscales conclues par le Canada, de 1867 à 1962. La troisième partie donne certaines précisions sur les ententes fiscales qui régissent et déterminent les relations fiscales entre les divers paliers de gouvernement. Dans la dernière partie, je traiterai des pressions qui ont récemment été exercées sur les structures du régime fiscal, dans le cadre du fédéralisme, et des mesures qui peuvent devoir être prises pour contenir ces pressions.

## I. PRINCIPES DE SÉLECTION FISCALE DANS LES ÉCONOMIES OUVERTES ET FERMÉES

Dans un précédent document, j'ai longuement exposé dans quelle mesure les différents principes fiscaux s'appliquaient aux économies ouvertes et aux économies fermées.<sup>1</sup>

J'aimerais maintenant brièvement résumer ces arguments. Auparavant, cependant, il est important d'avoir une définition précise de l'expression «harmonisation fiscale», étant donné qu'elle a une signification différente pour différentes personnes. Aux fins du présent document, «harmonisation fiscale» signifie la recherche d'ententes fiscales devant préserver la diversité des dépenses dans un système fédéral, avec le moins possible de distorsions fiscales dans la répartition des ressources de l'économie. L'adoption de régimes de revenu semblables par les paliers de gouvernement relevant du gouvernement fédéral, et la suppression des différences dans les taux d'imposition nominaux entre ces paliers sont deux solutions fréquemment proposées pour répondre aux critères d'efficacité. Bien que la théorie de l'harmonisation fiscale soit étroitement reliée aux principes bien établis dans la littérature concernant les



harmonization problem is far too simple to be entirely satisfactory.

In the first place, it is the variation in effective, rather than nominal, tax rates which may have significant allocational consequences. The use of subsidy, grant and tax credit instruments by subfederal governments can make a system of uniform nominal tax rates exhibit marked disparities in effective rates. Moreover, firms or individuals in different jurisdictions may possess unequal capacities for shifting their effective tax burdens in which case the least distorting tax structure would call for a system of non-uniform rates with the lowest rates being imposed in those jurisdictions where tax shifting was least likely to occur. Thus, in assessing the efficiency implications of alternative tax systems some knowledge of the incidence of various taxes is required. Secondly, the locational decisions of firms and individuals are affected as much by the benefits they receive from government spending as by the tax burdens they face. Another way of considering this point is to note that whatever may be done on the tax side in removing fiscal influences on the spatial concentration of economic activity can be undone on the expenditure side of government's budgets. Pressures to relocate are triggered by the perception of differences between benefits received and taxes paid, the so-called fiscal residuum, between one jurisdiction and another. It is for this reason that the concept of fiscal harmonization, taking into account how both spending and taxation influence resource allocation, is more fundamental than the notion of tax harmonization.<sup>2</sup> Having said this, however, in no way under-estimates the enormous practical difficulties in obtaining reliable measurements of the benefits conferred on different economic units by government expenditure. Because of this difficulty, policy negotiations invariably tend to focus more narrowly on the effects of tax rate variations.

In attempting to clarify the concept of harmonization, I have purposely excluded some other formulations of it that are occasionally encountered. In order to avoid some confusion on this matter, I will mention them briefly. Instead of asking what kinds of changes in revenue systems and tax rates would work to improve economic welfare one could raise the question of what set of tax differentials would optimize economic welfare.<sup>3</sup> The latter frame of reference introduces vast complexities into the problem of harmonization since it involves choosing the least distorting tax structure when allowance is made for the multitude of tax and non-tax distortions that beset any economy. It is a simpler and more manageable undertaking to inquire whether some prospective fiscal changes will enhance the level of economic welfare or not.

A somewhat related issue is why so much attention is paid to the possibly distorting effects of subfederal fiscal policies when so little concern is shown for the well recognized distort-

inconvenients des écarts fiscaux, sur une base géographique plutôt que sectorielle, cette solution au problème de l'harmonisation est bien trop simple pour pouvoir donner entièrement satisfaction.

Tout d'abord, c'est la différence entre les taux d'imposition effectifs plutôt que nominaux qui peut avoir de grandes conséquences sur le plan de la répartition. Le recours à des subsides, subventions et crédits d'impôt par les paliers de gouvernement qui relèvent du gouvernement fédéral peut entraîner des différences dans les taux effectifs d'un système uniforme de taux d'imposition nominaux. Par ailleurs, les entreprises ou les particuliers qui se trouvent dans différentes juridictions peuvent ne pas posséder les mêmes droits à l'égard du déplacement de leur fardeau fiscal effectif, si bien qu'alors le régime fiscal le plus équitable devrait comporter des taux non-uniformes, les taux les plus bas devant être imposés aux juridictions sur lesquelles l'impôt risque le moins de tomber. Donc, lorsqu'il s'agit d'évaluer l'efficacité d'autres régimes fiscaux, il faut savoir quelles seront les incidences des différentes taxes. Par ailleurs, la décision des entreprises et des particuliers de s'installer dans telle ou telle juridiction dépend tout autant des avantages qu'ils recevront des dépenses gouvernementales que du fardeau fiscal auquel ils devront faire face. Il y a aussi le fait que quelles que soient les initiatives prises sur le plan fiscal pour supprimer les incidences qu'il pourrait y avoir sur la concentration spatiale de l'activité économique, ces initiatives peuvent être contre-carrées par les dépenses prévues dans les budgets du gouvernement. Les déménagements d'une juridiction à l'autre sont suscités par la perception des différences entre les avantages qu'ils procurent et les taxes qu'il faut payer, soit le résidu fiscal entre une juridiction et une autre. C'est la raison pour laquelle le concept d'harmonisation fiscale est bien plus important que la notion d'harmonisation fiscale, compte tenu de l'incidence des dépenses et des impôts sur la répartition des ressources.<sup>2</sup> Ce qui précède ne sous-estime en rien les énormes difficultés que l'on rencontre sur le plan pratique pour obtenir une bonne évaluation des avantages que les dépenses du gouvernement représentent pour les différentes unités économiques. C'est cette difficulté qui fait que les négociations politiques se concentrent toujours davantage sur l'incidence des variations au niveau du taux d'imposition.

Tout en essayant de préciser le concept d'harmonisation, j'ai, à dessein, supprimé certaines autres formulations que l'on rencontre de temps à autre. Pour éviter toute confusion à cet égard, je les citerai brièvement. Au lieu de se demander quels seraient les changements qui, dans les systèmes de perceptions fiscales et dans les taux d'imposition, amélioreraient le bien-être économique, on pourrait poser la question de savoir quelles seraient les différences fiscales qui optimiseraient le bien-être économique.<sup>3</sup> Ce dernier cadre de référence présente de nombreux problèmes sur le plan de l'harmonisation, étant donné qu'il faut choisir le régime fiscal qui présente le moins d'inconvénients, compte tenu de la multitude des inconvénients fiscaux et non-fiscaux qui assaillent n'importe quelle économie. Il serait plus facile de se demander si certains changements fiscaux éventuels relèveront ou non le niveau du bien-être économique.

A cette question se rattache celle de savoir pourquoi on accorde tellement d'attention aux inconvénients éventuels des politiques fiscales aux autres paliers de gouvernement, alors

ing effects of federal fiscal policy. In Canada, for example, the Federal Department of Regional Economic Expansion offers subsidies to entice firms to relocate or expand in areas of high unemployment and lagging economic growth and the federal tax rate on corporations is lower for manufacturing than for non-manufacturing activities which favors those regions already well endowed with a manufacturing base. Similarly, the federal investment and employment tax credits have a regionally differentiated rate structure which make effective corporate tax rates relatively lower in depressed areas. In addition, trade policies such as the level of Canadian tariffs provoke some loss of economic efficiency and are regionally non-neutral in their impact.

A country's tax and expenditure instruments may be harnessed to serve either federal or subfederal economic goals and what appears as a harmonizing blend of fiscal measures under one set of goals will seem disharmonizing under the other. Although economists have no special expertise in selecting the appropriate objective function, there is a constitutional presumption in a federal country that the policies of the federal governments should not be thwarted by the actions of subfederal governments. If inefficient tax or trade policies are pursued by the federal government, it must be because they assist in meeting other objectives besides economic efficiency, such as national unity or income distribution. There is nothing inconsistent then in promoting efficiency-enhancing harmonization measures that take as "givens" the complex of non-neutral federal policies. To illustrate this reconciliation in a Canadian context, while Canada would be better off on efficiency grounds with no tariff, it would be worse off if the province of Alberta used its newly acquired, natural resource based, fiscal power to transfer tariff protected industries to its jurisdiction.

There are a number of alternative routes by which a greater degree of harmonization might be achieved in a federal country. Requiring subfederal governments to impose common tax rates is one possibility but it suffers from a number of flaws. Not the least of these is the restriction that would be imposed on the expenditure discretion of subfederal governments. Since the freedom to enjoy different expenditure levels is the raison d'être of a federal system, imposing this constraint on the tax system is likely to be unacceptable. It, moreover, overlooks the expenditure side of the budget as a potential distorting influence. The ideal federalist solution would require that all subfederal expenditures be financed on a benefit basis and that the distribution function of the fisc be assigned exclusively to the federal government.<sup>4</sup> Tax differentials which emerged in this type of setting would correspond to regional differences in taste patterns and would not provoke the inter-regional migration of either capital or labor. There would be perfect fiscal harmonization since the fiscal residuum would be zero for each firm and household no matter where it resided. Only if subfed-

qu'on ne se préoccupe guère des inconvénients bien reconnus au niveau de la politique fiscale du gouvernement fédéral. Au Canada, par exemple, le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale offre des subsides pour inciter les entreprises à s'installer ou à prendre de l'expansion dans les régions où le taux de chômage est élevé et où la croissance économique accuse un certain retard. De plus, le taux d'imposition du gouvernement fédéral sur les sociétés est plus faible pour les entreprises manufacturières que pour les entreprises non-manufacturières, ce qui favorise les régions qui possèdent déjà des manufactures. De la même façon, les crédits d'impôt du gouvernement fédéral pour les investissements et l'emploi présentent une structure différente selon les régions, si bien que les taux d'imposition sur les sociétés sont relativement plus faibles dans les régions stagnantes. Par ailleurs, les politiques commerciales, y compris le niveau des tarifs au Canada, entravent l'efficacité économique et ont une certaine incidence au niveau des régions.

Les taxes et les dépenses peuvent contribuer à réaliser les objectifs économiques du gouvernement fédéral ou des autres paliers de gouvernement, et ce qui peut être un ensemble équilibré de mesures fiscales dans le cadre de certains objectifs peut sembler ne pas l'être pour d'autres. Bien que les économistes ne soient pas spécialement habilités à choisir les objectifs appropriés, on part du principe, dans un pays fédéral, que les politiques énoncées par le gouvernement fédéral ne devraient pas être contrecarrées par les initiatives des autres paliers de gouvernement. Si le gouvernement fédéral adopte des politiques fiscales ou commerciales inefficaces, c'est parce qu'elles contribuent à réaliser d'autres objectifs que celui de l'efficacité économique, y compris l'unité nationale ou la répartition des revenus. Il n'y a donc aucune objection à promouvoir des mesures d'harmonisation qui favorisent l'efficacité et qui prennent pour acquis l'ensemble des politiques fédérales qui ne jouent pas un rôle neutre. Si l'on place cette réconciliation dans un contexte canadien, le Canada y gagnerait sur le plan de l'efficacité s'il n'existait pas de régime tarifaire, mais il perdrait beaucoup si la province de l'Alberta se servait de son nouveau pouvoir fiscal, grâce aux ressources naturelles, pour transférer sous sa propre juridiction les industries qui sont protégées par le régime tarifaire.

Il existe plusieurs possibilités permettant d'en arriver à un degré d'harmonisation plus élevé, dans un pays fédéral. C'est ainsi qu'on pourrait demander aux autres paliers de gouvernement d'exiger des taux d'imposition communs, mais cette solution présente plusieurs lacunes. Au nombre des restrictions les plus graves, il y aurait celles touchant le pouvoir de discrétion des autres paliers de gouvernement sur le plan des dépenses. Étant donné que la raison d'être d'un système fédéral est précisément cette liberté qui existe sur le plan des dépenses, cette contrainte imposée au régime fiscal sera sans doute inacceptable. Par ailleurs, cette contrainte ne tient pas compte des inconvénients éventuels sur le plan des dépenses budgétaires. La solution idéale sur le plan du fédéralisme serait que toutes les dépenses engagées par les autres paliers de gouvernement soient financées en fonction des profits, et que le pouvoir de distribution fiscale revienne exclusivement au gouvernement fédéral.<sup>4</sup> Les disparités fiscales provenant d'un tel régime correspondraient aux disparités régionales et ne provoqueraient pas de migration du capital ou de la main-d'œuvre



eral government expenditures are redistributive will inter-jurisdictional tax differentials be distorting and give rise to a need for fiscal harmonization.

An alternative method of preserving fiscal harmony is to centralize taxation, thereby eliminating the problem of tax differentials, and decentralize expenditure decisions through a system of revenue sharing between the federal and subfederal levels of government. In this manner, non-uniform expenditure efficiency would not have to be sacrificed to obtain more efficient federal financing. Nonetheless, this fiscal compromise has one glaring defect. By unlinking the tax and expenditure decisions it may encourage an inefficient over-expansion of subfederal government spending. In Canada, perhaps the oldest game in fiscal politics is the continual attempt of subfederal politicians to shift the burden of financing to higher levels of government and to accept the credit for the expenditure benefits. Despite an awareness of how this game is played, federal-provincial transfers in recent years have comprised about one-quarter of provincial government revenues. The role played by unconditional transfers, mainly the federal revenue equalization program, in assisting fiscal harmonization in Canada is discussed later on.

A final possibility for improved harmonization is the judicious assignment of tax bases and taxing powers to subfederal governments. Provinces, and particularly municipalities, are most fruitfully viewed as small open economies whose exposure to product and factor market competition from outside their jurisdiction makes it extremely difficult for them to permanently alter the structure of relative commodity and factor prices in their jurisdiction. Since the broad-based taxes available to these governments fall on some combination of income, consumption or wealth, the crucial choice insofar as harmonization is concerned is whether the tax is imposed on where the taxed object is enjoyed or, alternatively, where it originates or is produced. In the case of broad-based commodity taxes, the choice is between applying either the destination or the origin principles. The former imposes the tax at the point of consumption, the latter at the place of production. Because it automatically exempts exports and applies to imports, the destination principle can be applied in an open economy without disrupting the pattern of inter-jurisdictional trade flows and inducing the relocation of mobile resources. Origin based commodity taxes, by exempting imports and imposing a burden on exports, exert much more pressure for factor relocation, unless a common tax rate prevails in all jurisdictions, and are therefore less suitable for adoption by subfederal governments.

entre les régions. Ce serait là l'harmonisation fiscale parfaite, étant donné que le résidu fiscal serait inexistant pour chaque entreprise et chaque ménage, quelle que soit leur domiciliation. Ce n'est que lorsque que les dépenses des autres paliers de gouvernement peuvent être redistribuées que les écarts fiscaux entre les différentes juridictions peuvent présenter des inconvénients et nécessiter une harmonisation fiscale.

Un autre moyen de préserver l'équilibre fiscal serait de centraliser la fiscalité, ce qui supprimerait les écarts fiscaux et décentraliserait les décisions en matière de dépenses, grâce à un système de partage des revenus entre le gouvernement fédéral et les autres paliers de gouvernement. De cette façon, il ne faudrait pas sacrifier l'inefficience sur le plan des dépenses non-uniformes pour obtenir un meilleur financement sur le plan fédéral. Ce compromis fiscal présente néanmoins une lacune flagrante. En dissociant les décisions fiscales et celles qui ont trait aux dépenses, on pourrait encourager une expansion exagérée et inefficente des dépenses par les autres paliers de gouvernement. Au Canada, l'une des plus anciennes stratégies en matière de politiques fiscales a peut-être été, de la part des hommes politiques aux autres paliers de gouvernement, d'essayer continuellement de reléguer le problème du financement à des paliers de gouvernement plus élevés et de prendre tout le crédit des avantages associés aux dépenses. Bien que l'on soit fort conscient de ce jeu, les transferts entre le gouvernement fédéral et les provinces ont été constitués, ces dernières années, d'environ un quart de recettes provenant des gouvernements provinciaux. Nous traiterons plus loin du rôle joué par les transferts inconditionnels, et principalement par le programme fédéral de péréquation des recettes, pour faciliter l'harmonisation fiscale au Canada.

Il existe une dernière possibilité d'améliorer l'harmonisation fiscale, à savoir la répartition judicieuse de l'assiette de l'impôt et des pouvoirs de taxation entre les autres paliers de gouvernement. Les provinces, et notamment les municipalités, sont souvent et à juste titre considérées comme de petites économies ouvertes qui, en raison de la concurrence dont elles sont l'objet en ce qui concerne les produits et les marchés ne peuvent que très difficilement modifier définitivement la structure des produits et des prix dans leur juridiction. Étant donné que les nombreux impôts dont disposent ces gouvernements dépendent d'une certaine combinaison des revenus, de la consommation ou de la richesse, le choix crucial qui s'impose sur le plan de l'harmonisation est de savoir si l'impôt est perçu en fonction de la jouissance de l'objet taxé, ou en fonction de son origine ou de son lieu de fabrication. En ce qui concerne les nombreux impôts sur les produits, on peut appliquer le principe de la destination ou le principe de l'origine. Selon le premier, l'impôt sera perçu là où le produit est consommé et selon le deuxième, là où il est fabriqué. Du fait que le principe de la destination exclut automatiquement les exportations et ne s'applique qu'aux importations, on peut l'appliquer à une économie ouverte sans déranger les échanges commerciaux entre les différentes juridictions et provoquer la relocalisation des ressources mobiles. Du fait qu'ils excluent les importations et imposent un certain fardeau sur les exportations, les impôts perçus sur les produits en fonction de leur origine exercent une bien plus grande pression en faveur de la relocalisation des facteurs, à moins qu'il n'existe un taux d'imposition commun

A counterpart to this choice exists in determining the most appropriate method of taxing incomes and wealth. Corresponding to the destination tax treatment of products, the residence principle takes no account of where income is earned or wealth is held but rather applies the tax according to where income is received or wealth holders are domiciled. The alternative source principle, like the origin principle in the case of commodities, taxes income in the location in which it is earned and wealth where it earns income. It is a tax on factor services rather than on factor owners and, as much, it influences the decision factor owners make about where to employ their services. The advantage of the residence principle over its rival is that taxes based on the residence of factor owners would not distort investment decisions if the tax rates levied on capital incomes were to vary across jurisdiction. The same is not true in the case of labor incomes, however, since ordinarily labor resides in the same area where its services are provided.

The distinction between residence and source principles as applied to open economies is closely related to the traditional contrast between the ability-to-pay and benefit criteria. On ability-to-pay grounds the residence principle is much more attractive than the source alternative because it considers all of the means by which income is earned and makes a person's tax liability independent of whether the income stream is derived from either domestic or foreign sources. The source principle, on the other hand, is only concerned with where a person earns his income and not with how much he earns. However, if the taxing jurisdiction incurs budgetary expenses in supporting or maintaining the flow of income created within its territory, there is a benefit rationale for levying taxes on incomes at their source.

Since producers, especially large corporations, do consume significant amounts of public services, there is a role for source-based benefit levies at the subfederal level. Beyond this, however, the adoption of the source principle by other than the federal level of governments will contribute to fiscal disharmony and inter-jurisdictional frictions. Unlike resident-based taxes, source taxes are capable of being exported to non-residents in the form of either higher product prices for imported commodities, if some degree of monopoly power exists, or lower factor prices if it does not. Of questionable ethical merit in any event, tax burden shifting of this kind will hinder the efficient allocation of resources and fail to satisfy the harmonization objective. Through its effect in reducing the costs borne by residents in providing public services for themselves, tax exporting will operate to draw resources from other jurisdictions where their productivity is higher.

Unfortunately, almost no empirical studies have been conducted in Canada to determine the degree and significance of

dans toutes les juridictions. Leur adoption par les autres paliers de gouvernement est donc moins indiquée.

On pourrait également envisager quelle serait la meilleure méthode d'imposer le revenu et la richesse. Parallèlement au régime fiscal s'appliquant aux produits selon leur destination, le principe de la résidence ne tient pas compte de l'endroit où les revenus sont gagnés et les richesses détenues, mais davantage de l'endroit où le revenu est reçu et de la domiciliation des richesses. Quant au principe de l'origine, à l'instar du principe de l'origine dans le cas des produits, il taxe les revenus là où ils ont été gagnés et la richesse, là où elle produit des revenus. Il s'agit d'une taxe qui concerne davantage les services que les propriétaires, si bien qu'elle influence la décision des propriétaires quant à l'endroit où ils utiliseront leurs services. L'avantage du principe de la résidence par rapport à celui de l'origine est que les impôts fondés sur le lieu de résidence des propriétaires n'influenceraient pas les décisions en matière d'investissement si les taux d'imposition perçus sur les revenus de capital variaient d'une juridiction à l'autre. Tel n'est cependant pas le cas en ce qui concerne le revenu provenant de la main-d'œuvre, étant donné que cette dernière réside habituellement dans la région même où elle fournit ses services.

La distinction entre le principe de la résidence et celui de l'origine, tel qu'il s'applique aux économies ouvertes, est étroitement apparenté au contraste que l'on retrouve traditionnellement entre les critères de solvabilité et les critères de profit. Sur le plan de la solvabilité, le principe de la résidence est bien plus attrayant que celui de l'origine, du fait qu'il tient compte de tous les moyens par lesquels le revenu est gagné et qu'il ne relie pas la responsabilité fiscale d'un particulier à l'origine de ses revenus, que ceux-ci aient été gagnés au Canada ou à l'étranger. Par contre, le principe de l'origine ne se préoccupe que de l'endroit où une personne gagne ses revenus et non du montant de ces derniers. Cependant, si la juridiction fiscale engage des dépenses budgétaires pour appuyer ou maintenir les sources de revenus dans son territoire, il serait justifié, sur le plan des profits, de percevoir des impôts à la source des revenus.

Étant donné que les producteurs, notamment les grandes sociétés, consomment un grand nombre de services publics, les autres paliers de gouvernement peuvent jouer un rôle en ce qui concerne la perception des profits en fonction de leur origine. Cependant, au-delà de cette considération, l'adoption du principe de l'origine par d'autres paliers de gouvernement que le gouvernement fédéral contribuera à un déséquilibre fiscal et à des frictions entre les juridictions. Contrairement aux impôts fondés sur le lieu de résidence, les impôts à la source peuvent être exportés à des non-résidents sous la forme d'une hausse des prix pour les produits importés s'il existe une certaine forme de monopole, ou d'une baisse de ces prix, en l'absence d'un monopole. Bien que de toute façon répréhensible sur le plan de l'éthique, un tel déplacement du fardeau fiscal entravera la répartition judicieuse des ressources et ira à l'encontre des objectifs d'harmonisation. Du fait qu'elle réduit les coûts supportés par les résidents en leur fournissant des services publics, l'exportation des impôts contribuera à attirer des ressources d'autres juridictions, où la productivité est plus élevée.

Malheureusement, presque aucune étude empirique n'a été entreprise au Canada en vue d'identifier le degré et l'import-



inter-jurisdictional tax exporting. But to the extent that it occurs, as it undoubtedly does, it argues for the removal of source taxation powers from the control of subfederal governments. At the provincial level, this change would suggest the surrender of the corporate income tax field to the federal government. In addition to eliminating this avenue of tax exporting, federalizing the corporate income tax would stop provincial tax competition for new industries. At the municipal level, applying the same principle would result in revoking the non-residential property tax which may be viewed as a local profits tax.<sup>5</sup> Finally, in the current federal-provincial squabble over the sharing of natural resource rents, fiscal harmonization would be served by a much larger federal slice than is presently the case.<sup>6</sup>

The basic thrust of this last approach to harmonization is that tax differentials should be tolerated in a federal system if the distortions which they produce are kept to a minimum by forcing subfederal levels of government to rely on the residence and destination principles of taxation. According to this view, the problem of fiscal disharmony stems not so much from discrepancies in domestic tax structures as from irrationality in their design and in the choice of competing tax principles. It is from the perspective of this framework that an evaluation of the progress Canada has made towards tax harmonization is presented below. We begin with an historical review of the major developments in the next section.

## II. THE EVOLUTION OF HARMONIZATION: FROM THE LATE 1860's TO THE EARLY 1960's

To appreciate the direction in which Canada's intergovernmental fiscal relations have evolved, it is necessary to start at the beginning of confederation in 1867 and consider the fiscal privileges and constraints that are embodied in Canada's constitution, the British North America Act. The relevant sections of that Act are 91(2) and 91(3) which confer, respectively, exclusive legislative authority on the federal government in matters regarding the regulation of trade and commerce and "the raising of money by any mode or system of taxation", and section 92(2) which restricts the provinces to the imposition of "direct taxation within the province". Section 125, moreover, states that no lands or property belonging to Canada or any province shall be liable to taxation. At the time of Confederation customs duties and excise taxes were the major revenue sources and these were assigned exclusively to the federal government which also assumed the responsibility for the total of outstanding provincial debts and all expenditures for national security and development. But this transfer of customs and excises left the provinces with less than one-fifth of their former revenues, and, although empowered to levy direct taxes, they failed to do so initially because of their unpopularity and the administrative difficulty of collecting them. To bridge the fiscal gap that was created between the expenditure responsibilities of the provinces and their meager

tance de l'exportation des impôts, entre les juridictions. Dans la mesure où elle se produit, comme c'est assurément le cas, cette situation plaide en faveur du retrait, de l'emprise des autres paliers de gouvernement, des pouvoirs d'imposition à la source. Dans pareil cas, les provinces devraient abandonner le régime d'imposition des sociétés au gouvernement fédéral. Par ailleurs, pour supprimer cette possibilité d'exportation des impôts, la fédéralisation de l'impôt sur le revenu des sociétés mettrait un terme à la concurrence fiscale des provinces pour recevoir de nouvelles industries. L'application de ce même principe au niveau municipal provoquerait la suppression de la taxe foncière pour les non-résidents, qui peut être considérée comme une taxe sur les profits locaux.<sup>5</sup> Enfin, dans la querelle du partage des locations pour les ressources naturelles qui oppose actuellement le gouvernement fédéral aux provinces, le gouvernement fédéral participerait bien plus à l'harmonisation fiscale qu'il ne le fait aujourd'hui.<sup>6</sup>

Le principe même de cette dernière approche à l'égard de l'harmonisation est que les écarts fiscaux devraient être tolérés dans un système fédéral, pour autant qu'on en maintienne les inconvénients au minimum en forçant les autres paliers de gouvernement à se plier aux principes d'imposition fondés sur la résidence et la destination. D'après ce point de vue, le problème du déséquilibre fiscal n'est pas tellement attribuable aux divergences entre les régimes fiscaux au pays, mais davantage à leur conception illogique et au choix de principes fiscaux concurrentiels. C'est dans cette perspective que nous présentons, ci-après, une évaluation des progrès réalisés par le Canada sur le plan de l'harmonisation fiscale. Nous commencerons, dans le prochain chapitre, par un aperçu historique des principaux événements.

## II. ÉVOLUTION DE L'HARMONISATION: DEPUIS LA FIN DES ANNÉES 1860 JUSQU'AU DÉBUT DES ANNÉES 1960

Pour bien comprendre l'évolution des relations fiscales entre les gouvernements au Canada, il faut remonter au début de la confédération, en 1867, et voir quels sont les privilèges et les contraintes enchâssés dans la constitution du Canada, à savoir l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, sur le plan fiscal. Les articles 91(2) et 91(3) confèrent au gouvernement fédéral des droits législatifs exclusifs en ce qui concerne la réglementation du commerce et la perception d'argent, par le biais de n'importe quel mode ou régime fiscal. Quant à l'article 92(2), il réduit les provinces à la perception d'impôts directs au sein de la province. Par ailleurs, l'article 125 stipule qu'aucune terre ou propriété appartenant au Canada ou à une province ne pourra être frappée de taxes. À l'époque de la Confédération, les droits de douane et les taxes d'accises constituaient les principales sources de revenu, destinées exclusivement au gouvernement fédéral qui assumait également la responsabilité de l'ensemble des dettes contractées par les provinces et de toutes les dépenses destinées à la sécurité et au développement national. Mais ce transfert des droits de douane et des taxes d'accises n'a laissé aux provinces que moins d'un cinquième de leur revenu précédent; et bien qu'elles aient été habilitées à percevoir directement des impôts, elles ne l'ont pas fait à cause de l'impopularité de cette mesure et des difficultés administratives associées à leur perception. Pour combler le fossé fiscal

revenues from the public domain, licenses and fees, small annual federal subsidies were paid to the provinces.

The architects of Confederation, however, made a serious miscalculation in assuming that the federal government had adopted all of the expanding functions of government while those of a static or declining nature had been reserved for the provinces. The failure to perceive that the provinces would experience a growing need for revenues if they were to carry out their functions meant that the initial fiscal arrangements were short-lived. Soon the federal government was forced to make a series of ad hoc adjustments and concessions in its subsidy payments to different provinces. Even these were inadequate to satisfy provincial expenditure demands so that by 1896 the provinces had stepped into all of the direct tax fields and received about ten percent of their revenue from corporation taxes, succession duties, property and income taxes. In 1882 Quebec pioneered a new tax field with a tax on certain commercial corporations that depended on the amount of paid-up capital and the number of places of business. It was appealed to the Privy Council in London who were obliged to interpret the direct taxation clause contained in the BNA Act. The Council decided that the corporation tax met the criterion of a direct tax in that it was intended to be borne by those who paid it. Other provinces quickly followed the Quebec precedent.

In 1917, faced with the exigencies of war-time financial pressures, the federal government introduced its own direct taxes on individual and corporate incomes. Even the addition of these two instruments to the federal tax arsenal did not staunch the flow of federal deficits and the federal government responded by introducing a one percent turnover tax. It was replaced by a 6 percent manufacturers sales tax in 1924 which still exists today (at a higher rate) and is administered on a destination-principle basis.

The Great Depression revealed the fragility of the fiscal system in withstanding severe economic shocks. Provincial revenues declined drastically, welfare costs incurred by the provinces to support the army of unemployed reached staggering levels and many municipalities defaulted on their debts. As the provinces scrambled to generate new revenue sources and turned to Ottawa for relief in the form of grants and loans, the federal government decided that a fresh review of the fiscal system was appropriate and appointed a Royal Commission, the Rowell-Sirois Commission, to investigate Canada's fiscal ills.<sup>7</sup> The Commission found an extremely untidy and illogical form of fiscal federalism when it surveyed the chaotic conditions of the 1930's and probed the historical roots of the fiscal faults that were discovered. Many of the difficulties seemed to arise from what the Commission saw as the difficulties of a divided jurisdiction. In the words of the Commission (241, Book I), "Costly government responsibilities which have become national in scope are being supported by regional and local revenues. Revenue sources which have become national

créé entre les responsabilités des provinces sur le plan des dépenses et les faibles revenus qu'elles tiraient du secteur public, à savoir les licences et les honoraires, les provinces ont reçu, chaque année, de petits subsides du gouvernement fédéral.

Cependant, les architectes de la Confédération ont commis une erreur grave en supposant que le gouvernement fédéral avait adopté toutes les fonctions d'expansion du gouvernement, pour réserver celles de nature statique ou rétrograde aux provinces. Les premières ententes fiscales ne devaient être que de courte durée, parce qu'ils ne se sont pas rendus compte que les provinces auraient davantage besoin de revenus pour s'acquitter de leurs fonctions. Bien vite, le gouvernement fédéral s'est vu contraint de faire des redressements et des concessions dans ses paiements de subventions aux différentes provinces. Même ceux-ci furent insuffisants pour répondre aux dépenses des provinces et, en 1896, celles-ci avaient adopté l'imposition directe et reçu près de 10 p. 100 de leur revenu par le biais d'impôts sur les sociétés, de droits de succession, d'impôts fonciers et d'impôts sur le revenu. En 1882, le Québec s'est lancé dans un nouveau champ fiscal en taxant certaines sociétés commerciales qui dépendaient du montant du capital versé et du nombre de places d'affaires. Cette initiative a fait l'objet d'un appel au Conseil privé, à Londres, qui s'est vu forcé d'interpréter la clause d'imposition directe contenue dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le Conseil privé a décrété que l'impôt sur les sociétés répondait aux critères d'un impôt direct, du fait qu'il devait être supporté par ceux qui le payaient. D'autres provinces ont bien vite suivi le précédent établi par le Québec.

En 1917, face aux pressions financières exercées en période de guerre, le gouvernement fédéral a instauré ses propres impôts directs sur le revenu des particuliers et des sociétés. Malgré ces deux nouvelles formes d'impôt, le régime fiscal du gouvernement fédéral n'a pas pu arrêter le flot des déficits fédéraux et le gouvernement fédéral a alors institué une taxe de 1 p. 100 sur le chiffre d'affaires. Celle-ci a ensuite été remplacée, en 1924, par une taxe de vente de 6 p. 100 pour les fabricants, qui est encore appliquée aujourd'hui (à un taux plus élevé) et qui est administrée selon le principe de la destination.

Au cours de la Grande Dépression, on a pu constater que le régime fiscal pouvait difficilement faire face au grand choc économique. Les recettes des provinces ont rapidement diminué, les frais d'assistance sociale engagés par les provinces pour venir en aide aux nombreux chômeurs ont atteint des niveaux stupéfiants, et nombreuses sont les municipalités qui n'ont pu régler leurs dettes. Alors que les provinces s'efforçaient avec difficulté de trouver de nouvelles sources de revenu et s'adressaient à Ottawa pour obtenir une aide sous forme de subventions ou de prêts, le gouvernement fédéral a estimé que le moment était venu de réévaluer le régime fiscal. Il a alors nommé une Commission royale d'enquête, la Commission Rowell-Sirois, chargée d'enquêter sur les malheurs fiscaux du Canada.<sup>7</sup> En étudiant les conditions chaotiques des années 1930, la Commission a constaté une forme de fédéralisme fiscal fort désordonné et illogique et a alors examiné les racines historiques des lacunes fiscales qu'elle avait découvertes. Plusieurs difficultés semblaient issues de ce que la Commission estimait être les problèmes d'une juridiction divisée. Selon



in character are being employed by regional and local governments to the complete or partial exclusion of the central authority."

In its examination of the personal income tax, the Commission concluded that rates varied to a remarkable degree in middle and upper income brackets and presented not only problems of serious horizontal inequities but also practical obstacles to freedom of movement. In Alberta and British Columbia for example, no deduction was permitted for federal income taxes paid whereas in Ontario deductions were allowed and the provincial rate was pegged at one-half the federal rate. Discriminatory tax provisions were also common. British Columbia for instance exempted dividend income if it was received from corporations headquartered in that province. As a result of these and other features of the tax system, it was estimated that a person having taxable income of \$100,000 in Alberta would face a tax rate of 26 percent in Alberta compared to a rate of only 7.4 percent in Ontario. Divided jurisdiction also served to emasculate the ability of the federal government to enter into effective international taxation agreements since the federal government could not compel provincial compliance on subjects within provincial jurisdiction.

In the case of corporate income taxes, the Commission found that business conducting their affairs on a national level were double and triple-taxed, that different forms of business were taxed at different rates in the same province and the same kinds of business confronted different rates in different provinces. The corporate income tax was one of the major sources of interprovincial tax discrimination, although it was noted that interstate tax discrimination in the U.S. was probably more serious, and, in the view of the Commission, was one of the tax devices provinces employed to extract transfers from "foreigners" in an arbitrary and inequitable manner. In the carefully chosen words of the Commission (271, Book II): "These provincial corporation taxes are peculiarly vexatious to those who pay them and particularly detrimental to the expansion of the national income."

A similar voice of concern was raised in the area of estate taxation. Provincial succession duties levied on a deceased resident often imposed a tax on movable property situated outside the province. The outcome was the double taxation of estates as the provinces were unable to agree on whether the domicile of the decedent or the situs of his property was relevant in the taxation of estates. Provincial reciprocal agreements that were negotiated in order to avoid double taxation were repudiated soon after their negotiation. The hazard of double taxation was a distorting influence on the allocation of capital since investors were given a strong incentive to confine their investments to the provinces in which they were domiciled. In the Commission's view, wealth, accumulated in part

cette Commission (241, Livre I) ce sont les revenus régionaux et locaux qui supportent les responsabilités onéreuses du gouvernement qui ont atteint une portée nationale. Les sources de revenu ayant atteint un caractère national sont utilisées par les gouvernements régionaux et locaux, à l'exclusion complète ou partielle du gouvernement central.

En examinant l'impôt sur le revenu des particuliers, la Commission en est arrivée à la conclusion que les taux d'imposition variaient sensiblement pour les revenus moyens et supérieurs. Les problèmes qu'elle a identifiés faisaient non seulement ressortir d'importantes disparités horizontales, mais également des obstacles pratiques à la liberté de mouvement. C'est ainsi qu'en Alberta et en Colombie-Britannique aucune retenue n'était permise pour l'impôt fédéral de leur revenu des particuliers, alors que des retenues étaient permises en Ontario et que le taux provincial était rabaisé à la moitié du taux fédéral. Des dispositions fiscales discriminatoires étaient également monnaie courante. Ainsi, la Colombie-Britannique ne réclamait pas d'impôt sur les dividendes reçus par des sociétés ayant leur siège social dans cette province. Par suite de ces dispositions et d'autres caractéristiques du régime fiscal, on a estimé qu'un particulier dont le revenu imposable se chiffrait à \$100,000 en Alberta aurait un taux d'imposition de 26 p. 100 dans cette province, comparativement à 7.4 p. 100 seulement en Ontario. Cette juridiction subdivisée contribua également à empêcher le gouvernement fédéral de conclure des ententes fiscales efficaces à l'échelle internationale, du fait même que le gouvernement fédéral ne pouvait pas contraindre les provinces sur des sujets qui relevaient de leur propre juridiction.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des sociétés, la Commission a constaté que les entreprises qui faisaient affaire à l'échelle nationale étaient doublement ou triplement taxées, que différentes formes d'entreprises étaient taxées à des taux différents dans la même province et que le même type d'entreprises était assujéti à des taux différents, dans différentes provinces. L'impôt sur le revenu des sociétés fut l'une des principales sources de discrimination fiscale entre les provinces, bien que l'on ait remarqué que la discrimination fiscale entre les États était sans doute beaucoup plus grave aux États-Unis. De l'avis de cette Commission, l'impôt sur le revenu des sociétés constituait l'un des moyens fiscaux que les provinces utilisaient pour extraire des transferts des «étrangers», de façon arbitraire et inéquitable. Ainsi que l'a soigneusement stipulé la Commission (271, Livre II), ces impôts provinciaux sur les sociétés sont particulièrement vexatoires pour ceux qui les payent, et fort préjudiciables à l'expansion du revenu national.

Des préoccupations semblables ont été formulées en ce qui concerne l'impôt sur les successions. Les droits de succession perçus par les provinces à l'égard d'un résident décédé étaient souvent assortis d'une taxe sur les biens meubles se trouvant en dehors de la province. Il s'en suivit une double imposition des successions, étant donné que les provinces ne parvenaient pas à s'entendre sur la question de savoir si le domicile de la personne décédée ou l'emplacement de ses biens devait être assujéti à l'impôt sur les successions. Les accords de transfert réciproques négociés entre les provinces, pour éviter la double imposition, ont été rejetés peu après leur négociation. Le danger de la double imposition a eu une influence néfaste sur la répartition du capital, étant donné que les investisseurs se

out of the profits from nation-wide enterprises, should be taxed only at the national level.

Faced with this impressive absence of tax co-ordination, the Commission felt strongly that to maintain the status quo would "intensify the evils of the existing competitive scramble for revenues" and "lead to increasing friction between governmental units, increasing double taxation, increasing arbitrary, discriminatory and confiscatory tax levies, increasing costs of tax compliance, increasing disparities in taxation burdens and government service levels between regions, and increasing burdens on and opportunities open to individuals."<sup>8</sup> As a means of preventing this outcome, the Commission recommended that the provinces withdraw completely from the personal and corporate income tax and succession duty fields. In return, the federal government would assume the responsibility for existing provincial debts and the burden of unemployment relief and would provide annual adjustment assistance grants designed to enable each province to supply an adequate level of public services (at the average Canadian standard) without having to levy excessive (greater than average) tax rates. Moreover, a portion, ten percent, of the federal corporate income tax revenues was to be returned to the source provinces. With these funds it was hoped that the provinces would be compensated for their expenditures incurred in developing non-renewable natural resources and would not resort to introducing retail sales taxes. The Commission's resistance to provincial sales taxation was founded on the fear that it would be applied to weigh more heavily on externally produced than locally made products and would thus induce the erection of miniature tariff walls throughout the country.

The philosophy of the Rowell-Sirois Commission is consistently evident on virtually every page of its report. Its carefully considered proposals for fiscal reform came in response to the fiscal chaos of the 1930's and vigorously asserted the principle, embodying what the Commission construed as the spirit of the constitution, that there should be freedom of trade, investment, and movement as well as freedom from discriminatory taxation. Provinces were to be left with limited powers of taxation because wide-spread provincial tax autonomy had resulted in an abuse of those powers. Provinces had been observed using a battery of tax and non-tax measures in the pursuit of provincial protectionist urges that violated the federal premise of a common or shared product and factor market. Licensing provisions, inspection and grading laws, preferential purchasing policies and Liquor Control Board concessions to local products were catalogued as prominent examples of interferences with interprovincial trade flows. Withdrawal of the provinces from the major direct tax fields was seen as the only promising method of achieving reasonable tax rate uniformity and preventing the provinces from taxing objects which were in no sense provincial. However, the recommenda-

voyaient fortement encouragés à conserver leurs investissements dans les provinces où ils étaient domiciliés. Selon la Commission, les richesses accumulées partiellement avec les profits d'entreprises nationales ne devraient être imposées qu'à l'échelle nationale.

Compte tenu de cette absence notoire de coordination fiscale, la Commission était de l'avis très ferme que le maintien du statu quo ne ferait qu'intensifier le jeu actuel de la concurrence sur le plan des revenus et accroîtrait les frictions entre les unités gouvernementales; que cette situation favoriserait encore la double imposition et qu'elle augmenterait le nombre des taxes perçues de façon arbitraire et discriminatoire, de même qu'aux fins de confiscations; que les frais de l'application du régime fiscal augmenteraient, qu'il y aurait davantage de disparités entre les fardeaux fiscaux et les niveaux de service au sein du gouvernement, d'une région à l'autre, de même qu'un plus grand fardeau pour les particuliers.<sup>8</sup> Afin d'éviter cette situation, la Commission a recommandé que les provinces se retirent entièrement du champ fiscal de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et des droits de succession. En échange, le gouvernement fédéral assumerait la responsabilité des dettes provinciales existantes, de même que le fardeau du chômage, et fournirait, chaque année, des subventions d'aide à titre d'ajustements, en vue de permettre à chaque province d'assurer un niveau approprié de services au public (conformément à la norme canadienne moyenne) sans devoir imposer de taux excessifs (plus élevés que la moyenne). De plus, 10% de l'impôt perçu par le gouvernement fédéral sur le revenu des sociétés devaient revenir aux provinces d'origine. Grâce à ces fonds, on espérait que les provinces seraient compensées pour les dépenses qu'elles avaient engagées dans la mise en valeur des ressources naturelles renouvelables et qu'elles n'en arriveraient pas à instaurer de taxes de vente au détail. Cette résistance de la Commission à l'égard des taxes provinciales de vente était fondée sur la crainte qu'elle s'appliquerait davantage aux produits d'origine externe et non locale, et qu'elle favoriserait l'apparition de petites barrières tarifaires, dans tout le pays.

La philosophie de la Commission Rowell-Sirois se retrouve presque à chaque page de son rapport. Ces propositions de réforme fiscale soigneusement présentées faisaient suite au chaos fiscal des années 1930 et confirmaient vigoureusement le principe concrétisant ce que la Commission considérait être l'esprit de la Constitution, à savoir qu'il y ait une certaine liberté sur le plan du commerce et des investissements et que l'on s'écarte des mesures fiscales discriminatoires. Les provinces se sont retrouvées avec des pouvoirs fiscaux limités, du fait que l'autonomie fiscale des provinces avait entraîné un abus de ces pouvoirs. On a constaté que les provinces avaient eu recours à toute une gamme de mesures fiscales et autres pour répondre à leurs besoins de protectionnisme qui allait à l'encontre du principe fédéral voulant un produit et un marché partagés. Les dispositions relatives à l'octroi des licences, de même que les lois en matière d'inspection et de qualité, les politiques d'achat préférentiel et les concessions de la Commission des alcools à l'égard des produits locaux furent au nombre des exemples flagrants d'interférence avec le flot des échanges commerciaux entre les provinces. Le retrait des provinces des principaux champs de taxation directe était considéré comme



tions of the Commission did not deprive the provinces of their direct tax participation. World War II did that.

The War had the effect of not only shelving the proposals of the Commission but also the problems that they were directed at. Recognizing the need for a federally directed war effort, the provinces temporarily ceded their occupation of the direct tax fields in exchange for a system of tax rentals based on per capita federal payments to the provinces. This agreement was to be reviewed when hostilities ceased. Upon the restoration of peacetime conditions, the federal and provincial governments were unable to reach a satisfactory settlement until 1947 when an extension of the wartime tax rental system was accepted by most of the provinces. Ottawa clearly wanted to keep the provinces out of the direct tax areas against their will. Ontario and Quebec decided to remain outside this arrangement and imposed their own direct taxes although Ontario later reconsidered and entered the agreement in 1952. Quebec was awarded an abatement in 1952 of the federal income taxes collected in that province. After much wrangling and dispute, it became obvious to both levels of government that no permanent solution would be acceptable so the duration of all future agreements was restricted to a term of five years.

Although the system of tax rentals served to unify income tax bases and rates among provinces covered by the agreement, it had the distinct disadvantage of limiting provincial expenditure discretion and making Ottawa the unpopular provincial income tax collector. In 1957 tax sharing replaced the concept of tax rentals and the implicit revenue equalization of the former arrangement was superseded by an explicit equalization scheme. For the privilege of collecting and imposing all of the income taxes, the federal government agreed to transfer to each province ten percent of federal personal income taxes collected in it, nine percent of the taxable corporate income earned in it, and one-half of the estate taxes paid in it. Equalization payments, similar in scope and design to the grants proposed by the Rowell-Sirois Commission, were instituted to bring tax yields in each province up to that of the two wealthiest provinces when a standard (Canadian average) rate was imposed. When this agreement lapsed in 1962 it ushered in a new set of tax collection agreements which have remained essentially unaltered to the present day. The nature of these agreements is spelled out next.

### III. TAX COLLECTION AND OTHER AGREEMENTS: TAX HARMONIZATION FROM 1962 TO THE PRESENT

Prior to 1962 the provinces felt trapped in a fiscal straight-jacket because they faced growing expenditure demands in the areas of health, education and welfare and were denied the

étant le seul moyen d'en arriver à une uniformité raisonnable dans les taux d'imposition et d'empêcher les provinces de taxer des objets qui ne relevaient nullement de leur juridiction. Alors que les recommandations de la Commission n'ont pas empêché les provinces de participer aux champs de taxation directe, la Deuxième Guerre mondiale y a mis fin.

Avec la guerre, les propositions de la Commission, de même que les problèmes auxquels elle s'adressait, furent mis en sommeil. Reconnaisant la nécessité d'avoir une direction fédérale pendant la guerre, les provinces ont temporairement cédé leur champ de taxation directe en échange d'un régime de location des domaines fiscaux, basé sur des versements effectués par le gouvernement fédéral aux provinces, par habitant. Cette entente devait être reconsidérée à la fin des hostilités. Lorsque la paix est revenue, ce n'est qu'en 1947, grâce à une prolongation du régime de location des domaines fiscaux acceptés par la plupart des provinces, que le gouvernement fédéral et les provinces en sont arrivés à une entente satisfaisante. Ottawa voulait, de toute évidence, que les provinces n'entrent pas, contre leur gré, dans le champ de taxation directe. L'Ontario et le Québec décidèrent de ne pas participer à cette entente et ont prélevé leurs propres impôts bien que, par la suite, l'Ontario soit revenu sur sa décision pour devenir partie à cette entente en 1952. En 1952, le Québec s'est vu accorder un dégrèvement sur les impôts perçus par le gouvernement fédéral sur le revenu, dans cette province. Après de nombreux désaccords, les deux paliers de gouvernement en sont arrivés à la conclusion qu'il n'était pas possible de trouver une solution permanente, si bien que toutes les ententes ultérieures furent limitées à une période maximum de cinq ans.

Bien que le régime de location des domaines fiscaux ait permis d'unifier l'assiette de l'impôt et des taux d'imposition entre les provinces régies par cette entente, il avait le grand inconvénient de limiter le pouvoir de dépenses des provinces et de faire d'Ottawa un perceuteur impopulaire auprès des provinces. En 1957, le partage des impôts a remplacé le concept de location des domaines fiscaux, et le système implicite de péréquation des revenus aux termes de l'entente précédente a été remplacé par un régime de péréquation explicite. En échange du privilège de pouvoir percevoir tous les impôts sur le revenu, le gouvernement fédéral a accepté de transférer, à chaque province, 10% des impôts sur le revenu des particuliers qui y avaient été perçus, 9% de l'impôt sur les sociétés qui y avaient été gagné et la moitié des taxes de succession qui y avaient été payées. Les paiements de péréquation, dont la portée et la conception ressemblaient aux subventions proposées par la Commission Rowell-Sirois, ont été instaurés pour que le rendement des impôts de chaque province rejoigne celui des deux provinces les plus riches lorsque l'on imposait un taux uniforme (moyenne canadienne). Lorsque cette entente a pris fin, en 1962, elle a donné lieu à une nouvelle série d'ententes de partage des impôts, qui sont restées sensiblement les mêmes aujourd'hui. La nature de ces ententes est exposée ci-après.

### III. ACCORD DE PERCEPTION FISCALE ET AUTRES ENTENTES: HARMONISATION FISCALE DEPUIS 1962 JUSQU'À NOS JOURS

Avant 1962, les provinces se sont senties prises dans une camisole de force sur le plan fiscal, étant donné qu'elles devaient faire face à de plus grandes dépenses dans les domai-

right to strike their own tax rates. Ottawa relented to these pressures for greater provincial tax autonomy by reducing its share of personal and corporate income taxes collected in each province and offering to collect any provincial taxes assessed if the province accepted the federal definition of the tax base in each case and maintained general conformity of its tax base with that of the federal government. Sixteen percent of the federal personal income taxes was abated to the provinces along with nine percent of the taxable income of Corporations earned in the province and fifty percent of federal estate taxes. Provinces were free to impose more or less tax than the amounts surrendered by Ottawa.

Only Quebec wholly rejected this federal offer and decided to administer and collect its own revenue from a separate personal and corporate income tax system. Ontario accepted the federal offer for the collection of personal income taxes but stayed outside the agreement for the federal collection of corporate income tax revenues. In 1965 provinces were offered even greater latitude by being able to "opt-out" of federal conditional grant programs in exchange for a larger personal income tax abatement. Quebec immediately availed itself of this opportunity and received an extra abatement of twenty-three personal income tax points when it withdrew from virtually all of the federal-provincial shared cost programs.

Since provinces are required to choose a single personal income tax rate as a percentage of the basic federal tax collected in their jurisdiction, there is, outside of Quebec, a uniform degree of personal income tax progressivity across the provinces. The distribution of relative income tax burdens in each province rests on decisions made in Ottawa. Recently, however, there has been some relaxation of this federal monopoly on the distribution function. Since 1974 the federal government has permitted the provinces to apply either tax credits or surtaxes against provincial income tax. Nearly all provinces now utilize vanishing sales and property tax credits which reduce tax burdens at the lower end of the income scale. Saskatchewan is currently unique in imposing a ten percent surcharge on any amount of that province's tax in excess of \$4,000. For these privileges the federal government charges the provinces a modest fee. Although marginal tax rates are beginning to diverge between provinces now, the largest tax differentials appear to exist between Quebec and the rest of the country. According to newspaper accounts, the significantly higher rates in Quebec have stimulated the migration of high income persons to other parts of the country and caused serious recruitment problems for firms in that province.

nes de la santé, de l'éducation et du bien-être social, et qu'elles se voyaient refuser le droit d'établir leur propre taux d'imposition. Ottawa a cédé aux pressions exercées par les provinces en vue d'obtenir une plus grande autonomie fiscale et a réduit sa part des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés perçus dans chaque province. Ottawa a également proposé de percevoir toutes les taxes provinciales si les provinces acceptaient la définition fédérale de l'assiette fiscale, dans chaque cas, et qu'il y ait conformité générale entre les assiettes fiscales des provinces et celle du gouvernement fédéral. Soixante pour cent des impôts sur le revenu des particuliers perçus par le gouvernement fédéral sont allés aux provinces, de même que 9 p. 100 du revenu imposable des sociétés gagné dans les provinces et 50 p. 100 des taxes de succession fédérale. Les provinces pouvaient librement imposer plus ou moins d'impôt que les montants cédés par Ottawa.

La province de Québec fut la seule à refuser cette offre du gouvernement fédéral et décida d'administrer et de percevoir ses propres revenus grâce à un régime distinct d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. L'Ontario a accepté l'offre du gouvernement fédéral en ce qui concerne la perception de l'impôt sur le revenu des particuliers, mais n'a pas participé à cette entente en ce qui concerne la perception des impôts sur le revenu des sociétés par le gouvernement fédéral. En 1965, les provinces reçurent une plus grande marge de manœuvre, puisqu'elles pouvaient se dissocier des programmes de subventions conditionnelles du gouvernement fédéral en échange d'un plus grand dégrèvement pour l'impôt sur le revenu des particuliers. Le Québec a immédiatement sauté sur cette occasion et reçu un dégrèvement supplémentaire de 23 points fiscaux sur l'impôt des particuliers, lorsqu'il s'est retiré de presque tous les programmes de partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Étant donné que les provinces sont tenues de choisir un seul taux d'imposition pour le revenu des particuliers à titre de pourcentage de la taxe fédérale de base perçue dans leur juridiction il y a, à l'exception du Québec, un degré uniforme de progression entre les provinces en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers. La répartition du fardeau de l'impôt sur le revenu dans chaque province dépend des décisions prises par Ottawa. Récemment, cependant, on a constaté un certain relâchement de ce monopole fédéral sur la fonction de répartition. Depuis 1974, le gouvernement fédéral a permis aux provinces d'appliquer des crédits d'impôt ou des surtaxes à même l'impôt provincial sur le revenu. Presque toutes les provinces utilisent maintenant les crédits d'impôt en voie de disparition pour les ventes et les biens immobiliers, ce qui réduit le fardeau fiscal dans les tranches de revenu les plus basses. La Saskatchewan est actuellement la seule province à imposer une surcharge de 10 p. 100 sur tous les montants que cette province taxe en sus de \$4,000. Pour de tels privilèges, le gouvernement fédéral demande un droit minimum aux provinces. Bien que les taux d'imposition marginaux commencent maintenant à être différents entre les provinces, les écarts d'impôt les plus importants semblent exister entre le Québec et le reste du pays. Selon les journaux, les taux sensiblement plus élevés au Québec ont stimulé le départ de personnes ayant un revenu élevé vers d'autres parties du pays, et entraîné de graves problèmes de recrutement pour les entreprises de cette province.



A further important feature of this system of piggy-backed personal income taxes is a revenue protection clause which prevents federal budgetary changes from reducing provincial tax revenues. Any provincial revenue loss in excess of one percent of basic federal tax due to a federal rule change coming after the start of a given tax year will be covered by a transfer from the federal government. After that, a province which wishes to recoup its revenue loss will have to raise its own tax rates.

Some appreciation of the provincial diversity in personal income tax rates can be obtained from a glance at Table I. Rates tend to be generally higher in the four poorer maritime provinces of eastern Canada but on the whole there is no marked disparity in income tax rates from one province to another. The lowest rates are found in Alberta, which also has no sales tax, due to that province's primary reliance on natural resource revenues. It is also not possible to draw any inferences about which areas have high tax costs since income taxes in some provinces are used to finance services that in other provinces are paid for out of user fees. Manitoba, for instance, utilizes the income tax to pay for its share of the costs of the national Medicare program while Ontario, on the other hand, depends on family premiums to cover the same costs.

In contrast to the personal income tax, the vertical and horizontal co-ordination of corporate taxes has been a much thornier issue to settle, no doubt because it requires agreement on when a company is liable for provincial taxation (nexus rules) and how a company's total profit shall be divided among the provinces in which there is a nexus (allocation rules). Both sets of rules are required to avoid overlapping tax claims. The permanent establishment criterion (a fixed place of business or the employment of substantial capital or labor) is used to determine jurisdiction under the tax collection agreements.<sup>9</sup> The same agreements specify a two-factor apportionment formula, that weights payrolls and gross receipts equally. A province's share of a company's total profit therefore consists of that profit times the factor of one-half the sum of that province's fraction of the firm's total payroll and gross receipts. Special, but equally arbitrary, rules have been drawn up for companies which operate in the financial, insurance and transportation industries. Foreign source income is excluded from the definition of taxable total profit.<sup>10</sup>

Until 1962 the provincial taxation of multi-provincial companies was not very well co-ordinated. Ontario levied a separate tax on the total profits of corporations with their head offices located in that province even though much of that income was generated in other provinces. Quebec for a long period of time used only a sales factor to apportion profits and attributed to itself sales made to another province unless the company operated a plant there. In 1961 Quebec followed Ontario and the other provinces by adopting the same two-fac-

Une autre importante caractéristique de ce régime l'impôt sur le revenu des particuliers est la clause de protection du revenu, qui empêche que des modifications au budget fédéral ne viennent réduire les recettes fiscales des provinces. Toute perte de revenu des provinces en sus de 1 p. 100 de la taxe fédérale de base, attribuable à un changement dans la réglementation fédérale après le début d'une année fiscale donnée, sera compensée par un transfert du gouvernement fédéral. Par la suite, la province qui désire récupérer sa perte de revenu devra lever ses propres taxes.

Le Tableau 1 donne une idée des différences qui existent dans les taux d'imposition du revenu des particuliers, d'une province à une autre. Les taux sont généralement plus élevés dans les quatre provinces maritimes les plus pauvres de l'est du Canada mais, dans l'ensemble, on ne constate pas de grandes différences dans les taux d'impôt sur le revenu d'une province à une autre. Les taux les plus bas se retrouvent en Alberta, qui ne perçoit pas de taxes de vente du fait que cette province se fonde essentiellement sur les revenus tirés de ses ressources naturelles. Il n'est pas non plus possible de tirer des conclusions en ce qui concerne les régions où le coût fiscal est le plus élevé étant donné que, dans certaines provinces, l'impôt sur le revenu sert à financer des services qui, dans d'autres provinces, proviennent des droits d'utilisation. C'est ainsi que le Manitoba se sert de l'impôt sur le revenu pour payer sa part des frais du programme national Medicare alors que l'Ontario, pour sa part, dépend des primes familiales pour absorber les mêmes coûts.

Contrairement à l'impôt sur le revenu des particuliers, la coordination verticale et horizontale de l'impôt sur les sociétés a été une question beaucoup plus épineuse à régler du fait, assurément, qu'il faut s'entendre sur les sociétés qui doivent payer l'impôt provincial (règles du lien) et sur la répartition de l'ensemble des bénéfices d'une société entre les provinces où il existe un lien (règles de la répartition). Ces deux règles sont nécessaires pour éviter des créances fiscales faisant double emploi. Le critère de l'établissement permanent (place d'affaires fixe ou emploi d'importants capitaux ou d'une grande main-d'œuvre) permet d'établir la juridiction aux termes des ententes de perception fiscale.<sup>9</sup> Ces mêmes ententes renferment une formule de partage à deux facteurs, qui tient également compte des feuilles de paye et des recettes brutes. La part du total des bénéfices d'une société qui revient à une province représente dès lors ces bénéfices multipliés par une fois et demi la somme représentée par la partie du total des feuilles de paye et des recettes brutes de l'entreprise qui reviennent à la province. Des règles spéciales mais tout aussi arbitraires ont été établies pour les sociétés qui œuvrent dans le secteur financier, dans celui des assurances et dans celui des transports. Les revenus de sources étrangères ne sont pas compris dans la définition du total des bénéfices imposables.<sup>10</sup>

Jusqu'en 1962, l'impôt provincial des sociétés multi-provinciales n'était guère coordonné. L'Ontario percevait un impôt distinct sur l'ensemble des bénéfices des sociétés dont le siège social se trouvait dans cette province, même si une grande partie de ce revenu avait été tiré dans d'autres provinces. Pendant longtemps, le Québec a appliqué une taxe de vente pour répartir les bénéfices et s'est attribué les ventes effectuées à une autre province, à moins que la société n'y possédait une usine. En 1961, le Québec a suivi l'exemple de l'Ontario et des

tor formula as them in which payrolls and sales at destination were given equal weight. Although they operate their own corporate tax systems, Quebec and Ontario also adhere closely to the federal definition of taxable income and ordinarily adopt any changes in definition introduced by the federal government.

autres provinces en adoptant cette même formule à deux facteurs, tenant également compte des feuilles de paye et des ventes au point de destination. Bien qu'ils possèdent leur propre régime fiscal pour les sociétés, le Québec et l'Ontario se conforment également étroitement à la définition fédérale du revenu imposable et adoptent généralement tous les changements que le gouvernement fédéral apporte à cette définition.

Table I  
Provincial Tax Rates, 1969 and 1978

Province	Sales Tax Rate		Personal Income Tax Rates		Corporate Income Tax Rates	
	1969	1978	1969	1978	1969	1978
	%		%		%	
Newfoundland	7	11	33	58	13	12/14
Prince Edward Island	7	8	28	50	10	10
Nova Scotia	7	8	28	52.5	10	12
New Brunswick	8	8	38	53.8	10	9/12
Quebec	8	8	50	50-60	12	12
Ontario	5	7	28	44	12	10/13
Manitoba	5	5	33	54	11	11/15
Saskatchewan	5	5	33	53	11	11/14
Alberta	—	—	33	38.5	11	11
British Columbia	5	5	28	46	10	12/15

Source: Principal Taxes and Rates, Statistics Canada, no. 68-201.

Notes: (1) Personal income taxes are expressed as a percentage of federal tax liability. Quebec levies its own income tax which in 1978 was approximately 50-60 per cent of the federal tax.

(2) Under the sales tax reduction indemnification program of the federal government, all of the provinces in 1978 except Quebec and Alberta reduced their sales tax by 2-3 percentage points for a period of 6-9 months. Alberta has no sales tax and Quebec sales tax was eliminated for one year on purchases of clothing, footwear, textiles and furniture.

(3) The lowest corporate rate applies to small business in some of the provinces above. In addition, there are separate provincial mining and mineral taxes.

Tableau I  
Taux d'imposition provinciaux, 1969 et 1978

Province	Taux de la taxe de vente		Taux d'imposition des sociétés et des particuliers		Taux d'imposition du revenu	
	1969	1978	1969	1978	1969	1978
	%		%		%	
Terre-Neuve	7	11	33	58	13	12-14
Île-du-Prince-Édouard	7	8	28	50	10	10
Nouvelle-Écosse	7	8	28	52,5	10	12
Nouveau-Brunswick	8	8	38	53,8	10	9-12
Québec	8	8	50	50-60	12	12
Ontario	5	7	28	44	12	10-13
Manitoba	5	5	33	54	11	11-15
Saskatchewan	5	5	33	53	11	11-14
Alberta	—	—	33	38,5	11	11
Colombie-Britannique	5	5	28	46	10	12-15

Notes:

1. L'impôt sur le revenu des particuliers est exprimé en pourcentage de l'obligation fiscale. Le Québec perçoit son impôt qui, en 1978, s'élevait à environ 50 à 60% de l'impôt fédéral.

2. Aux termes du programme d'indemnisation par réduction de la taxe de vente, lancé par le gouvernement fédéral, toutes les provinces (sauf le Québec et l'Alberta) ont, en 1978, réduit leur taxe de vente de 2 ou 3%, pour une période de six à neuf mois. L'Alberta ne perçoit pas de taxe de vente et le Québec a éliminé la sienne pour un an sur les vêtements, chaussures, textiles et meubles.

3. Le taux plus faible s'applique aux revenus des petites entreprises, dans certaines des provinces mentionnées ci-dessus. En outre, il existe des taxes provinciales distinctes sur les mines et les minéraux.

Source: Principaux impôts et taux d'imposition, Statistique Canada, no. 68-201.



Despite a clear recognition by Smith (1976) and other writers that what matters in preventing horizontal tax overlapping is the uniformity of a set of allocation rules and of their precise content, there has been some discussion in Canada of whether the exact elements of the apportionment formula can be determined on the basis of scientific principles. Does profit arise when the product is made or when it is sold? is frequently the manner in which the question is posed. As McLure (1974) has stressed in his numerous articles on the subject, this is a meaningless question since any spatial partitioning of an income stream generated in any different jurisdictions is inherently arbitrary.<sup>11</sup> The point is that both production and sales are needed to create a profit: if a product, once made, could not be sold there would be no profit to allocate. It is probably true that this debate over the appropriate elements in the formula has served to obscure the more fundamental issue of whether source or residence is the most desirable principle for the provinces to adopt. If the corporate income tax were integrated, for instance, it would be more plainly evident that a provincial tax on corporations falls explicitly on non-residents.

A glimpse at Table I confirms that, at least until very recently, nominal corporate tax rates have been imposed at similar levels in all of the provinces. Unlike the personal income tax, the tax collection agreements allow the imposition of multiple rates. Most provinces have exercised this option and operate with a dual rate structure that confers a lower rate of tax on small businesses. As discussed in the next section, recent legislation in several provinces has offered even more significant tax subsidies to small corporations. Aside from this size distinction, rates are uniform across industries in each province. In addition, a number of provinces impose capital taxes on the paid up value of corporations operating within their jurisdictions. However, these rates are relatively small, of the order of .2 to .3 of one percent, and would add perhaps two or three percentage points to the rates displayed in Table I.

As a result of the tax reform of 1972 the federal government abandoned the gift and estates tax fields to the provinces and allowed them to tap this revenue source as they wished. All of the provinces, except Alberta, responded by introducing succession duties and gift taxes that were poorly co-ordinated. Ontario's gift tax for instance, reached out to non-residents if they decided to make a gift of real property situated in Ontario. Because of its relatively low yield and the pressure of tax competition, one province after another has withdrawn from this tax field until now only Quebec remains. Ontario candidly admitted that it withdrew so that businesses contemplating a location in that province would not consider the taxable status of their estates in arriving at a decision. Harmonization achieved by voluntary withdrawal could hardly have been foreseen at the time of the 1972 tax reform. Even Quebec's solitary death and gift taxes are unlikely to be distortionary since they exempt the transmission of assets outside the province to Quebec residents.

Bien que Smith (1976) et d'autres auteurs reconnaissent clairement que c'est l'uniformité des règles de répartition et non leur teneur précise qui importe pour éviter tout double emploi dans la coordination horizontale des impôts, on a beaucoup discuté, au Canada, de la question de savoir si les éléments exacts de la formule de partage peuvent être déterminés d'après des principes scientifiques. Cette question est souvent posée de la manière suivante: Les bénéfices sont-ils obtenus lorsque le produit est fabriqué ou lorsqu'il est vendu? Comme l'a précisé McLure (1974) dans ses nombreux articles sur le sujet, cette question n'a guère d'importance étant donné que la répartition des revenus tirés dans différentes juridictions est arbitrairement inhérente.<sup>11</sup> Le fait est que, pour qu'il y ait bénéfice, il faut qu'il y ait à la fois production et vente. Si un produit fabriqué ne peut pas être vendu, il n'y a pas de bénéfices à répartir. Il est fort probable que ce débat concernant les éléments appropriés de la formule a servi à reléguer la question plus importante de savoir si l'origine ou la résidence est le principe que les provinces devraient de préférence adopter. Si l'on intégrait par exemple l'impôt sur le revenu des sociétés, il deviendrait plus évident que l'impôt provincial sur les sociétés touche explicitement les non-résidents.

Un simple regard au Tableau I confirme que jusqu'à tout récemment encore, les sociétés se sont vu imposer des taux nominaux, à des niveaux semblables à ceux qui prévalaient dans toutes les provinces. Contrairement à l'impôt sur le revenu des particuliers, les ententes de perception fiscale prévoient l'imposition de taux multiples. La plupart des provinces ont exercé cette option et possèdent un double barème aux termes duquel les petites entreprises sont moins taxées. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les lois récemment adoptées dans plusieurs provinces offrent même d'importantes allocations fiscales aux petites entreprises. Exception faite de cette distinction quant à la taille des sociétés, les taux sont uniformes, dans tous les secteurs de chaque province. Par ailleurs, certaines provinces taxent le capital versé des sociétés qui relèvent de leur juridiction. Cependant, ces taux sont relativement peu élevés, de l'ordre de .2 à .3 de 1 % et ajouteraient peut-être de 2 ou 3 points de pourcentage aux taux figurant au Tableau I.

À la suite de la réforme fiscale adoptée en 1972, le gouvernement fédéral a cédé aux provinces sa juridiction sur l'impôt sur les dons et sur les droits de succession en leur permettant de puiser comme elles l'entendaient à cette source de revenu. À l'exception de l'Alberta, toutes les provinces ont alors instauré des droits de succession et des impôts sur les dons qui étaient fort mal coordonnés. C'est ainsi que, en Ontario, l'impôt sur les dons touchait les non-résidents ayant décidé de donner un bien immeuble situé en Ontario. À cause du faible rendement de cet impôt et des pressions exercées par la concurrence fiscale, les provinces se sont progressivement retirées de ce champ fiscal, à l'exception du Québec. L'Ontario a candidement admis qu'elle se retirait de ce champ fiscal pour que les entreprises désireuses de s'implanter dans cette province ne tiennent pas compte des droits de succession lorsqu'elles prendraient leur décision. L'harmonisation par le biais du retrait volontaire n'aurait guère pu être prévue au moment de la réforme fiscale de 1972. Même l'impôt sur les dons et les droits successoraux du Québec ne devrait pas poser de problème, étant donné qu'il exempte les résidents du Québec qui transfèrent leurs biens à l'extérieur de la province.

The first attempt by the provinces, specifically Alberta in 1936, to introduce sales taxation was struck down by the Supreme Court on the grounds that direct taxation was not involved. Other provinces, Saskatchewan in 1937, Quebec in 1940, worded their legislation more carefully so that the tax fell "directly" on the province's consumers with the seller being viewed as the party that collected the levy on behalf of the province. Only Alberta does not now have a retail sales tax. The other provinces that do have similar definitions of the tax base. All nine taxing provinces exempt food for home consumption and prescription drugs, eight exempt children's clothing and seven exempt school supplies. Many of them, however, do not provide complete exclusion of intermediate and producers' goods. As can be seen in Table I the tax rates of the taxing provinces are reasonably similar and have tended to move in unison.

One of the difficulties in adopting a destination principle sales tax is that its effective administration requires border stations to control the flow of imports into the taxing jurisdiction. Without this control some interprovincial transactions may escape tax entirely when purchase and delivery occur in different jurisdictions, some may be taxed twice if tax is paid both to the jurisdiction of purchase and that where usage occurs, and some may result in payment to the wrong tax collector where only a tax at the point of purchase is paid. As Johnson (1973) has noted, however, these problems are not of an overwhelming nature in Canada because there are few border towns with sizeable populations (Hull, adjacent to Ottawa is the major exception) so that consumer mobility is restricted and also because the incentive to import is not large in view of the similarity in tax rates.<sup>12</sup>

In addition, most provinces have developed their own administrative procedures to minimize instances of evasion and double taxation. Registration of motor vehicles brings out-of-province purchases to the attention of the sales tax authorities. Audits of business firms also detects purchases made in other provinces. If sales tax has already been paid, the province where the commodity is used may invoke the origin principle and decide to forgo collecting the tax. There is no mechanism for granting a tax credit under the provincial sales tax. Another device consists of agreements with large mail-order stores to collect tax on the basis of customer's residence and efforts to persuade or require extra-provincial firms to register with the province and collect the tax on purchases made by residents. Finally, most provinces have agreed to the regular exchange of information on interprovincial transactions and all have agreed on how to harmonize the taxation of interprovincial carriers.

La première tentative des provinces, et surtout celle de l'Alberta en 1936, visant à introduire une taxe de vente a été rejetée par la Cour suprême parce qu'il n'était pas question d'impôt direct. D'autres provinces, dont la Saskatchewan et le Québec en 1940, se sont montrées plus prudentes dans le libellé de leurs lois de telle sorte que l'impôt touchait «directement» les consommateurs de la province, le vendeur étant considéré comme celui qui percevait cet impôt au nom de la province. L'Alberta est actuellement la seule province à ne pas avoir de taxes de vente au détail. Quant aux autres provinces, elles ont une définition semblable de l'assiette fiscale. Les neuf provinces qui imposent une taxe de vente au détail font une exception pour les aliments consommés à domicile et les médicaments obtenus sur prescription; huit provinces ont une exception pour les vêtements pour enfants et sept, pour les fournitures scolaires. Par contre, la plupart d'entre elles ne font pas d'exceptions en ce qui concerne les biens intermédiaires et les biens de production. Comme l'illustre le Tableau I, les taux d'imposition des provinces qui perçoivent une taxe de vente au détail sont fort semblables et suivent le même mouvement.

Lorsqu'on adopte une taxe de vente fondée sur le principe de la destination, il faut, pour pouvoir bien l'administrer, avoir des postes frontières pour contrôler l'arrivée des importations dans la juridiction fiscale. Sans ce contrôle, certaines opérations entre les provinces pourraient entièrement échapper à l'impôt, dans le cas des achats et des livraisons qui se font dans différentes juridictions; certaines opérations pourraient être taxées deux fois, lorsque l'impôt est payé dans la juridiction de l'achat et dans celle de l'utilisation; enfin, certains impôts pourraient être payés aux mauvais percepteurs, lorsqu'il n'y a un impôt qu'au point d'achat. Ainsi que Johnson (1973) l'a signalé, ces problèmes ne se présentent toutefois pas souvent au Canada, étant donné qu'il n'y a guère de villes frontières ayant une grande population (Hull, à proximité d'Ottawa, est la principale exception), si bien que la mobilité des consommateurs est limitée et que les possibilités d'importation ne sont pas nombreuses, vu la similitude qui existe entre les taux d'imposition.<sup>12</sup>

Par ailleurs, la plupart des provinces ont institué leurs propres méthodes administratives pour minimiser les cas de fraude fiscale et de double imposition. L'enregistrement des véhicules automobiles attire l'attention des autorités fiscales sur les achats effectués en dehors de la province. En ce qui concerne les entreprises commerciales, les vérifications permettent également d'identifier des achats effectués dans d'autres provinces. Si la taxe de vente a déjà été réglée, la province où le produit est utilisé peut invoquer le principe d'origine et décider de ne pas percevoir de taxe. Il n'existe aucun mécanisme permettant d'octroyer un crédit d'impôt aux termes de la taxe de vente provinciale. Il y a également les ententes conclues avec les grands magasins qui passent des commandes par lettres, en vue de percevoir des taxes d'après le lieu de résidence du client, et les efforts déployés pour persuader les entreprises extra-provinciales de s'enregistrer dans la province et de percevoir des taxes sur des achats effectués par les résidents. Enfin, la plupart des provinces ont accepté d'échanger régulièrement des renseignements sur les opérations interprovinciales et toutes les provinces se sont entendues sur l'harmonisation de la fiscalité en ce qui concerne les transporteurs interprovinciaux.



A recent example of vertical commodity tax co-ordination is seen in the 1977 reciprocal taxation agreement between the federal government and six of the provinces. Under it, the federal government makes payments in lieu of retail sales tax on its purchases of goods and services in the province. On their part, the participating provinces refrain from claiming refunds of federal sales and excise taxes under the *Excise Tax Act*. In addition, the federal government extends annual grants in lieu of property taxes to municipalities, school authorities and provinces which levy these taxes.

Un récent exemple de la coordination verticale des taxes sur les produits se retrouve dans l'entente réciproque en matière de taxation signée, en 1977, par le gouvernement fédéral et six provinces. Aux termes de cette entente, le gouvernement fédéral procédait à des versements pour remplacer la taxe de vente au détail sur ses achats de biens et services dans les provinces visées. Pour leur part, les provinces intéressées ne réclamaient aucun remboursement pour les taxes de vente fédérales et les taxes d'accises, aux termes de la *Loi sur la taxe d'accise*. Par ailleurs, le gouvernement fédéral octroie, chaque année, des subventions venant remplacer les taxes foncières aux municipalités, aux autorités scolaires et aux provinces qui perçoivent ces taxes.

Table II  
Average Tax Payments per Family by Region and Income Class, 1969

Income Class (thousands of dollars)	Atlantic	Quebec	Ontario	Manitoba- Saskatchewan (dollars)	Alberta	British Columbia
less than 2	\$ 576	\$ 610	\$ 816	\$ 768	\$ 757	\$ 658
2-2.9	988	1,029	1,158	1,129	1,190	1,044
3-3.9	1,705	1,449	1,597	1,599	1,629	1,634
4-4.9	1,982	1,955	2,139	2,095	2,126	2,195
5-5.9	2,530	2,316	2,516	2,253	2,473	2,392
6-6.9	2,985	2,914	3,253	2,817	2,876	3,329
7-7.9	3,668	3,225	3,454	3,341	3,538	3,193
8-8.9	4,071	3,812	4,049	3,520	3,736	3,642
9-9.9	4,507	4,205	4,382	4,019	4,719	4,278
10-10.9	5,625	4,890	4,994	4,491	5,205	4,858
11-11.9	5,625	5,364	5,220	4,692	5,166	5,351
12-14.9	6,994	5,932	6,196	5,838	6,080	6,084
more than 15	12,574	11,026	11,949	13,865	11,546	15,106

Source: Maslove, Allan M. (1972) *The Pattern of Taxation in Canada* (Economic Council of Canada).

Tableau II  
Moyenne des taxes payées, en 1969, par famille, région et catégorie de revenus

Catégorie de revenus (en millions de dollars)	Atlantique	Québec	Ontario	Manitoba- Saskatchewan (dollars)	Alberta	Colombie- Britannique
moins de 2	\$ 576	\$ 610	\$ 816	\$ 768	\$ 757	\$ 658
2-2.9	988	1,029	1,158	1,129	1,190	1,044
3-3.9	1,705	1,449	1,597	1,599	1,629	1,634
4-4.9	1,982	1,955	2,139	2,095	2,126	2,195
5-5.9	2,530	2,316	2,516	2,253	2,473	2,392
6-6.9	2,985	2,914	3,253	2,817	2,876	3,329
7-7.9	3,668	3,225	3,454	3,341	3,538	3,193
8-8.9	4,071	3,812	4,049	3,520	3,736	3,642
9-9.9	4,507	4,205	4,382	4,019	4,719	4,278
10-10.9	5,625	4,890	4,994	4,491	5,205	4,858
11-11.9	5,625	5,364	5,220	4,692	5,166	5,351
12-14.9	6,994	5,932	6,196	5,838	6,080	6,084
plus de 15	12,574	11,026	11,949	13,865	11,546	15,106

Référence: Maslove, Allan M. (1972), *The Pattern of Taxation in Canada* (Conseil économique du Canada).

The information in Table I is insufficient to allow any inferences to be drawn concerning the geographic distribution of household tax burdens since it is a comparison of overall tax bills and not tax rates which is allocatively important. Using a number of plausible incidence assumptions, Maslove (1972) has calculated comprehensive provincial tax burdens. His estimates of average family tax payments by province and income class for the year 1969 appear in Table II. Although average tax burdens seem to be somewhat greater in the four Atlantic provinces, there is surprisingly little provincial variation in the tax bills paid by any given income class and hence little motivation to change residence or province of work on account of tax disparities.<sup>13</sup> One of the reasons for this small degree of tax bill variation is the federal government's program of equalization payments to fiscally deprived provinces that has been in operation since 1957. Federal transfers are received by provinces if, at an average tax rate, their per capita revenues fall short of what would be obtained by applying that rate to the per capita national average tax base.<sup>14</sup> This revenue sharing program is an important harmonization instrument for it keeps unequal provincial fiscal capacities from exerting a strong allocative influence.<sup>15</sup>

To briefly summarize this section of the paper, Canada currently enjoys a relatively high degree of tax and fiscal harmonization. As I have observed in an earlier paper, efforts aimed at harmonizing subfederal tax structures have been notably more successful in Canada than in the United States. It is the result of the federal government's equalization program, its insistence on maintaining a reasonable level of tax base and even tax rate uniformity and its long standing concern with the problem of horizontal tax co-ordination. As provinces begin to flex more of their economic muscle in this era of decentralization and attempt to use the fiscal tools at their disposal to achieve greater mastery over their economic destiny, the challenge for the future will be to find ways of preserving the measure of harmonization that already exists.

#### IV. STORM SIGNALS BREWING—A POSTSCRIPT

In the years ahead the federal government faces the enormously difficult task of maintaining and improving the state of fiscal harmony in the country. It must first of all block and defuse certain provincial fiscal initiatives which threaten to destroy the current, albeit imperfect, fabric of intergovernmental fiscal relationships. Secondly, and perhaps of lesser urgency, it must press for some structural reforms of the current fiscal system which promises to result in even greater fiscal harmony and which may also operate to thwart the steady erosion of the present system.

On the side of structural reform, the most attractive federal strategy is to manoeuvre the provinces away from source and

Les renseignements contenus dans le Tableau 1 ne suffisent pas à tirer des conclusions en ce qui concerne la répartition géographique du fardeau fiscal des familles, étant donné qu'il s'agit d'une comparaison entre l'ensemble des taxes payées et non entre les taux d'imposition qui sont importants sur le plan de la répartition. À partir d'un certain nombre d'hypothèses plausibles, Maslove (1972) a calculé l'ensemble du fardeau fiscal des provinces. On trouvera, au Tableau II, son évaluation des taxes payées par la moyenne des familles, par province et par catégorie de revenus, en 1969. Bien que la moyenne du fardeau fiscal semble être quelque peu élevée dans les quatre provinces de l'Atlantique, il est étonnant de constater qu'il n'existe guère de différences entre les provinces en ce qui concerne l'ensemble des taxes payées par une catégorie de revenus donnée, si bien qu'il n'y a guère de motivation à changer de domicile ou de province de travail, à cause des différences dans les taxes.<sup>13</sup> Cette légère différence dans l'ensemble des taxes s'explique, notamment, par l'existence du programme de péréquation du gouvernement fédéral en faveur des provinces démunies sur le plan fiscal, programme qui existe depuis 1957. Les provinces reçoivent des transferts du gouvernement fédéral si, prenant un taux d'imposition moyen, leur revenu par habitant est inférieur à ce qu'il aurait été si elles avaient appliqué ce taux à l'assiette moyenne de l'impôt par habitant à l'échelle nationale.<sup>14</sup> Ce programme de partage des revenus est un important moyen d'harmonisation puisqu'il empêche l'inégalité des capacités fiscales des provinces d'exercer une trop forte influence sur la répartition.<sup>15</sup>

En résumé le Canada jouit actuellement d'un degré relatif élevé d'harmonisation fiscale. Comme je l'ai mentionné dans un document antérieur, les efforts déployés en vue d'harmoniser les régimes fiscaux des autres paliers de gouvernement ont porté beaucoup plus de fruits au Canada qu'aux États-Unis. C'est là le résultat du programme de péréquation du gouvernement fédéral, de son insistance à maintenir l'assiette fiscale à un niveau raisonnable, de même qu'à uniformiser le taux d'imposition, et de ses préoccupations de longue date en ce qui a trait à la coordination horizontale des taxes. À mesure que les provinces se montreront de plus en plus fermes sur le plan économique en cette période de décentralisation et qu'elles essayeront d'utiliser les instruments fiscaux dont elles disposent pour maîtriser davantage leur destinée économique, le défi consistera à trouver des moyens de préserver le degré d'harmonisation qui existe déjà.

#### IV. POSTSCRIPTUM—LES DIFFICULTÉS QUI S'ANNONCENT

Au cours des prochaines années, le gouvernement fédéral aura une tâche fort difficile à remplir pour maintenir et améliorer l'harmonisation fiscale au pays. Il devra tout d'abord arrêter et désamorcer certaines initiatives des provinces dans le domaine fiscal, initiatives qui menacent de détruire les relations qui existent actuellement, bien qu'imparfaites, entre les gouvernements. Ensuite, ce qui est sans doute moins urgent, il devra exercer des pressions en vue d'obtenir certaines réformes structurelles du régime fiscal actuel, ce qui devrait entraîner une plus grande harmonie fiscale encore et contribuer à contrecarrer l'érosion régulière du système actuel.

En ce qui concerne les réformes d'ordre structurel, la stratégie fédérale la plus attrayante serait d'amener les provinces à



origin-based taxation and towards greater, if not exclusive, reliance on residence and destination-based types of taxes. Because of the scope for fiscal retaliation, the provinces might be persuaded to restrict their tax efforts to largely the personal income and sales tax bases and surrender, with suitable federal compensation, possibly in the form of greater revenue sharing, their occupancy of the corporate tax field. Short of this kind of gentlemen's agreement, the federal government could challenge the constitutional basis of provincial profits taxation before the Supreme Court on the technical ground that it fails to meet the requirement of being a "direct tax within the province". It is arguable that in the rural setting of a hundred years ago the fathers of confederation could not have adequately foreseen the growth of multiprovincial companies as an avenue of tax exporting and, if they could have, some restriction on the provincial use of the profits tax base would have been forthcoming. Further steps of a reform nature would include refinement of both the provincial income and sales tax bases so that they were more in accordance with residence and destination principles. For example, to the extent that the personal income tax strikes unincorporated businesses and the sales tax extends to capital and intermediate goods, they represent imperfect applications of the residence and destination principles respectively.

An even more compelling case can be constructed to have the federal government obstruct or set aside repugnant beggary-province policies which have proliferated in the last few years. Within a short period provinces have erected a host of non-tax barriers to interprovincial trade and factor mobility.<sup>16</sup> These include protectionist government purchasing policies, preferential hiring and occupational licencing policies and residence requirements for land ownership. This philosophy of provincial autarky has also begun to seep into the design of new and discriminatory tax measures which herald the replacement of fiscal co-ordination by a new round of fiscal competition.

The province of Alberta for instance has announced that it will withdraw from the tax collection agreements in 1981 and introduce its own corporate tax system. The purpose of the move is to allow "flexible taxation policies, made in Alberta and tailored specifically to strengthen the competitive position of growing Alberta businesses." Alberta's treasurer has complained about the lack of flexibility to offer incentives or levy differential rates of taxation and has indicated that under the new system companies will be encouraged to move their head offices to Alberta or to have a larger segment of their research, administration or other activities there. Incentives for Alberta business would encompass selective tax cuts, new deductions and refundable tax credits.

Other provinces have joined the struggle to capture a larger share of new investment and business activity. In 1979 British

abandonner les principes d'imposition fondée sur l'origine pour s'appuyer davantage, sinon exclusivement, sur les principes de résidence et de destination. A cause de l'envergure des mesures de représaille fiscale, les provinces pourraient être amenées à limiter leurs efforts dans le domaine fiscal au revenu des particuliers et à la taxe de vente et, moyennant suffisamment de compensation de la part du gouvernement fédéral, vraisemblablement sous la forme d'un plus grand partage des revenus, abandonner leur champ fiscal à l'égard des sociétés. A défaut d'un «gentlemen's agreement» de ce genre, le gouvernement fédéral pourrait s'adresser à la Cour suprême du Canada et mettre en question les fondements constitutionnels, l'imposition des bénéfices par les provinces, pour des motifs techniques, à savoir que cette imposition ne répond pas au critère «d'une taxe directe dans la province». Certains pourront prétendre que dans le contexte rural d'il y a 100 ans, les pères de la confédération n'auraient pas pu prévoir que l'essor des sociétés multiprovinciales favoriserait l'exportation des taxes et, que s'ils avaient pu le prévoir, on aurait apporté certaines restrictions à l'utilisation, par les provinces, de l'imposition des bénéfices. Une telle réforme pourrait également s'attaquer au revenu des provinces et à la taxe de vente, de telle sorte qu'ils soient davantage conformes aux principes de la résidence et de la destination. Ainsi, dans la mesure où l'impôt sur le revenu des particuliers frappe les entreprises qui ne sont pas constituées en sociétés, et où la taxe de vente vise les biens d'investissement et les biens intermédiaires, on peut parler de mauvaise application des principes de résidence et de destination.

Le gouvernement fédéral pourrait même s'opposer ou ignorer certaines politiques répugnantes des provinces qui font l'aumône, politiques qui ont proliféré au cours de ces quelques dernières années. En l'espace de peu de temps, les provinces ont érigé toute une série de barrières non-fiscales pour empêcher le commerce et la mobilité entre les provinces.<sup>16</sup> Il y a notamment les politiques d'achat protectionniste du gouvernement, les politiques de recrutement préférentiel et de licences professionnelles, de même que les exigences de résidence en ce qui concerne la propriété terrienne. Cette autarcie provinciale a également atteint le niveau de l'élaboration de nouvelles mesures fiscales discriminatoires, qui annoncent le remplacement de la coordination fiscale par une nouvelle concurrence fiscale.

C'est ainsi que la province de l'Alberta a annoncé qu'elle se retirerait, en 1981, des ententes de perception fiscale et qu'elle instituerait son propre régime fiscal à l'égard des sociétés. Cette initiative vise à établir des politiques fiscales souples, conçue en Alberta dans le but de renforcer la position concurrentielle des entreprises de plus en plus nombreuses en Alberta. Le trésorier de l'Alberta s'est plaint du manque de souplesse à l'égard des mesures d'incitation ou de la perception de taux différentiels d'imposition. Il a également précisé qu'aux termes de ce nouveau régime, les sociétés seront invitées à déménager leur siège social en Alberta ou à y installer un plus grand nombre de leurs activités dans le domaine de la recherche, de l'administration, etc. Au nombre des mesures d'incitation intéressant les hommes d'affaires de l'Alberta, il y aurait des dégrèvements fiscaux sélectifs, de nouvelles retenues et des crédits d'impôt remboursables.

D'autres provinces se sont jointes à cette bataille, pour obtenir une plus grande part des nouveaux investissements et

Columbia offered a dividend tax credit of five percent for B.C. residents receiving dividends from companies with head offices in that province. Quebec in 1979 introduced a stock savings plan allowing a deduction of twenty percent of earned income, up to a ceiling of \$15,000, for the purchase of common shares in Quebec based companies. Ontario has replied with a thirty percent tax credit on equity invested in small business development corporations and has established a special fund of \$200 mn. to create jobs and assist provincial industries to be more competitive. The treasurer of Ontario emphasized that the province has to offer incentives to industry that are comparable to those provided by other jurisdictions.

Some provinces have also displayed deftness in manipulating their sales tax in a discriminatory fashion. In 1978 the federal government tried to persuade the provinces to join Ottawa in a nation-wide reduction in sales taxes as part of the central government's new stabilization program. Quebec refused to comply with the federal appeal and instead abolished sales taxes on selected items whose production was concentrated in the province. This temporary adjustment in exemptions has now become a permanent feature of Quebec's sales tax policy. In Ontario, the centre of the automobile industry in Canada, a temporary sales tax exemption on all cars produced in the province was proposed in a recent budget but was later withdrawn when it became challenged in the courts as a trade-restricting measure. Instead, the policy was revised so that purchases of all automobiles, no matter where they were made, were exempt for a six month period.

It is at least questionable whether the federal government can forestall this recent trend towards fiscal fragmentation. The dire forebodings made by the Rowell-Sirois Commission about the effects of fiscal disorganization in the 1930's may have had to wait forty years to be realized. No matter whether history is repeating itself, there is a worrisome resemblance between the fiscal chaos so lucidly described by the Commission in the 1930's and what appears to be happening today.

Some restraint on provincial fiscal behaviour, whether imposed from above or negotiated voluntarily, seems necessary. After all, provinces impose fiscal uniformity on their own municipalities and do not allow them to use property tax variations to compete for industry so if fiscal competition is undesirable within a province how can it be desirable between provinces? Either Canada is one country, and there should be some concern with the efficient spatial allocation of resources over that area, or it is not. There is a point beyond which efforts at province-building become nation-wrecking.

de nouvelles activités commerciales. En 1979, la Colombie-Britannique a offert un crédit d'impôt sur les dividendes de 5 p. 100 pour les résidents de cette province qui recevaient des dividendes de sociétés ayant leur siège social en Colombie-Britannique. En 1979, le Québec a instauré un régime d'épargne sous forme d'action, autorisant une retenue de 20 p. 100 du revenu gagné, jusqu'à concurrence de \$15,000, en vue de favoriser l'achat d'actions ordinaires dans les sociétés ayant leur siège social au Québec. L'Ontario a réagi en instituant un crédit d'impôt de 30 p. 100 sur l'avoir-propre investi dans les sociétés de développement des petites entreprises et a créé un fonds spécial de \$200 millions en vue de créer des emplois et d'aider les industries provinciales à se montrer plus compétitives. Le trésorier de l'Ontario a précisé que cette province devait offrir à l'industrie des mesures d'incitation comparables à celles offertes dans d'autres juridictions.

Certaines provinces se sont également montrées fort habiles en manipulant leurs taxes de vente de façon discriminatoire. En 1978, le gouvernement fédéral a essayé de persuader les provinces de participer, avec Ottawa, à une réduction nationale des taxes de vente, dans le cadre du nouveau programme de stabilisation du gouvernement central. Le Québec a refusé de répondre à l'appel du gouvernement fédéral et a aboli les taxes de vente sur certains articles dont la production était concentrée dans la province. Ce rajustement temporaire dans les exemptions est devenu maintenant une caractéristique permanente de la politique du Québec à l'égard de la taxe de vente. L'Ontario, qui est le centre de l'industrie automobile au Canada, a proposé, dans un récent budget, une exemption temporaire de la taxe de vente sur toutes les voitures produites dans cette province. Par la suite, cependant, il a retiré cette proposition après que l'on ait contesté, devant les tribunaux, cette mesure de restriction du commerce. Cette politique a alors été repensée, si bien que tous les achats d'automobiles, quel que soit l'endroit où elles aient été construites, ont été exemptés pendant une période de six mois.

On peut se demander si le gouvernement fédéral peut freiner cette tendance récente en faveur d'une fragmentation fiscale. Les sinistres pressentiments de la Commission Rowell-Sirois en ce qui concerne l'incidence du chaos fiscal dans les années 1930 pourraient fort bien se réaliser dans 40 ans. Que l'histoire se répète ou non, il existe néanmoins une ressemblance troublante entre le chaos fiscal fort lucidement décrit par la Commission en 1930 et ce qui semble devoir survenir aujourd'hui.

Il semble nécessaire d'imposer certaines restrictions au comportement fiscal des provinces, que ces restrictions soient imposées d'en haut ou négociées volontairement. Après tout, les provinces imposent une uniformité fiscale à toutes leurs municipalités et ne leur permettent, pas d'utiliser différents impôts fonciers pour s'attirer les faveurs des industries. Donc, si la concurrence fiscale ne peut être acceptée au sein d'une province, comment peut-elle l'être entre les provinces? Si le Canada est un seul pays, il devrait alors se préoccuper de la répartition efficace des ressources sur son territoire. Ou alors le Canada n'est pas un seul pays. Au-delà d'un certain point, les efforts déployés pour édifier une province peuvent contribuer à détruire la nation.



## References

- Ballentine, J.G. and W.R. Thirsk (1980), "The Consequences of Taxing Non-Residential Property" (mimeo).
- Boadway, Robin W. (1980), *Intergovernmental Transfers in Canada* (Toronto: Canadian Tax Foundation).
- Dosser, D., "Economic Analysis of Tax Harmonization". In Carl Shoup, ed., *Fiscal Harmonization in Common Markets* 1975, Vol. 1, Chapter 1, 1-144 (New York: Columbia University Press).
- Johnson, James A. (1973), "The Treatment of Interprovincial Transactions Under The Sales Tax". *Proceedings of the National Tax Association*.
- McLure, Charles E. Jr. (1971), "Revenue sharing: Alternative to Rational Fiscal Federalism". *Public Policy*, 19, Summer 1971.
- McLure, Charles E. Jr. (1979), "The State Corporation Income Tax: A Lamb in Wolf's Clothing?" In M. Boskin, ed., *Essays in Honour of Joseph Pechman* (Washington, D.C., the Brookings Institution).
- Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (1940) (Ottawa, Queen's Printer).
- Scott, A. (1952), "Federal Grants and Resource Allocation". *Journal of Political Economy*, 60, 534-538.
- Shoup, Carl (1977), "Interregional Economic Barriers: The Canadian Provinces." In *Intergovernmental Relations* 1977, 81-100 (Toronto: Ontario Economic Council).
- Smith, E.H. (1976), "Allocating to Provinces the Taxable Income of Corporations: How the Federal-Provincial Allocation Rules Evolved." *Canadian Tax Journal* 23, 543-571.
- Thirsk, W.R. (1980), "Tax Harmonization and its Importance in the Canadian Federation." *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism* (Toronto: Canadian Tax Foundation).

## Références

- Ballentine, J.G. and W.R. Thirsk (1980), "The Consequences of Taxing Non-Residential Property" (mimeo).
- Boadway, Robin W. (1980), *Intergovernmental Transfers in Canada* (Toronto: Canadian Tax Foundation).
- Dosser, D., "Economic Analysis of Tax Harmonization". In Carl Shoup, ed., *Fiscal Harmonization in Common Markets* 1975, Vol. 1, Chapter 1, 1-144 (New York: Columbia University Press).
- Johnson, James A. (1973), "The Treatment of Interprovincial Transactions Under The Sales Tax". *Proceedings of the National Tax Association*.
- McLure, Charles E. Jr. (1971), "Revenue sharing: Alternative to Rational Fiscal Federalism". *Public Policy*, 19, Summer 1971.
- McLure, Charles E. Jr. (1979), "The State Corporation Income Tax: A Lamb in Wolf's Clothing?" In M. Boskin, ed., *Essays in Honour of Joseph Pechman* (Washington, D.C., the Brookings Institution).
- Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (1940) (Ottawa, Queen's Printer).
- Scott, A. (1952), "Federal Grants and Resource Allocation". *Journal of Political Economy*, 60, 534-538.
- Shoup, Carl (1977), "Interregional Economic Barriers: The Canadian Provinces." In *Intergovernmental Relations* 1977, 81-100 (Toronto: Ontario Economic Council).
- Smith, E.H. (1976), "Allocating to Provinces the Taxable Income of Corporations: How the Federal-Provincial Allocation Rules Evolved." *Canadian Tax Journal* 23, 543-571.
- Thirsk, W.R. (1980), "Tax Harmonization and its Importance in the Canadian Federation." *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism* (Toronto: Canadian Tax Foundation).

<sup>1</sup> "Tax Harmonization and its Importance in the Canadian Federation", *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1980. This paper differs from the one cited in that it emphasizes vertical co-ordination among different levels of government and traces the historical development of Canada's fiscal relationships.

<sup>2</sup> Since resources are typically more mobile within than between countries, fiscal harmonization is more relevant to the analysis of fiscal relationships in a single country while tax harmonization, especially in the treatment of tradeable commodities, may be more applicable to international fiscal relationships.

<sup>3</sup> Dosser (1967) refers to the latter formulation as the differentials approach and distinguishes it from the equalization approach that is followed here.

<sup>4</sup> McLure (1971) discusses this option in greater detail and the major obstacles to its realization. He suggests that inadequate federal progressivity is the main barrier in its path.

<sup>5</sup> For some evidence on the exportability of the non-residential property tax see J. G. Ballentine and W. R. Thirsk, "The Consequences of Taxing Non-Residential Property", mimeo, 1980.

<sup>1</sup> "Tax Harmonization and its Importance in the Canadian Federation", *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1980. Ce document se distingue du document cité, du fait qu'il met l'accent sur la coordination verticale entre les différents paliers de gouvernement et donne l'historique de l'évolution des relations fiscales au Canada.

<sup>2</sup> Étant donné que les ressources sont beaucoup plus mobiles dans les pays qu'entre les pays, l'harmonisation fiscale procède davantage de l'analyse des relations fiscales dans un seul pays, alors que l'harmonisation des taxes, surtout en ce qui concerne les produits qui peuvent faire l'objet d'échanges, s'appliquerait davantage aux relations fiscales, à l'échelle internationale.

<sup>3</sup> Dosser (1967) considère cette dernière formulation comme étant celle des écarts et la distingue de la péréquation, qui est prise en considération ici.

<sup>4</sup> McLure (1971) traite plus en détail de cette possibilité et des principaux obstacles qui la caractérisent. Selon lui, le principal obstacle est le manque d'initiatives progressistes du gouvernement fédéral.

<sup>5</sup> Voir quelques exemples de l'exportation de l'impôt foncier pour les non-résidents dans J. G. Ballentine et W. R. Thirsk, "The Consequences of Taxing Non-Residential Property", mimeo, 1980.

- <sup>6</sup> In the petroleum industry it has been estimated that, of another dollar of net income earned by oil producers, only \$.10 would be received by the federal government in taxes compared to \$.45 for the producing provinces.
- <sup>7</sup> Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, Queen's Printer, Ottawa, 1940.
- <sup>8</sup> The Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, *op. cit.*, p. 134, Book II.
- <sup>9</sup> The personal income tax base, for reasons of administrative convenience, is allocated on the basis of residence on December 31 of each year. This rule favors provinces which are experiencing significant amounts of in-migration.
- <sup>10</sup> A comprehensive and detailed description of how these rules evolved over time is given by E. Smith, "Allocation to Provinces the Taxable Income of Corporations: How the Federal-Provincial Allocation Rules Evolved," Canadian Tax Journal, September-October, 1976.
- <sup>11</sup> McLure (1979) has also shown that the uniformity of apportionment rules fails to eliminate the distorting effects of non-uniform tax rates and is therefore an imperfect harmonization technique.
- <sup>12</sup> Johnson (1973) describes the interesting tax situation of Lloydminster Sask., which straddles the border with Alberta. No sales tax in the latter province has forced Saskatchewan tax officials to cease trying to collect any tax from Lloydminster retailers.
- <sup>13</sup> This conclusion requires qualification in several respects. First, only if taxes financed approximately the same mix of pure public goods in each region would it be safe to ignore expenditure influences on the choice of residence. Secondly, the estimates pertain to a period prior to the energy crisis. Since the rapid escalation of oil prices there is little doubt that a strong incentive exists to move to Alberta in order to enjoy the fiscal bonanza experienced by that province. Moreover, the pattern of marginal tax rates in Quebec has risen steeply in that province since the Parti Québécois took power. For a person earning \$80,000 it has been estimated that his personal income tax liability would be \$5,405 larger in Quebec than in Ontario. Finally, the estimates themselves are based on particular assumptions regarding tax incidence.
- <sup>14</sup> For a useful survey of the equalization program, see R. Boadway, *Inter-Governmental Transfers in Canada*, Canadian Tax Foundation, 1980.
- <sup>15</sup> From a different perspective, Scott (1952) has argued that these transfers may interfere with dynamic efficiency by inducing a smaller rate of labor migration from poor regions. The issue is clearly an empirical one, whether, in the absence of unconditional transfers to poor regions, migration from poor-to-richer regions would be excessive or not.
- <sup>16</sup> See Shoup (1977) for a more complete description of these barriers.
- <sup>6</sup> Dans l'industrie pétrolière, on estime que pour chaque nouveau dollar de revenu net gagné par les producteurs de pétrole, \$10 iraient au gouvernement fédéral par le biais des impôts, comparativement à \$.45 pour les provinces productrices.
- <sup>7</sup> Rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1940.
- <sup>8</sup> Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, *op. cit.*, p. 134, Livre II.
- <sup>9</sup> L'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu des particuliers est, pour des raisons administratives, répartie en fonction du lieu de résidence, le 31 décembre de chaque année. Cette règle favorise les provinces qui connaissent un taux élevé d'immigrants.
- <sup>10</sup> E. Smith donne une description complète et détaillée de l'évolution de ces règles au fil du temps dans «Allocation to Provinces the Taxable Income of Corporations: How the Federal-Provincial Allocation Rule Evolved», *Canadian Tax Journal*, septembre-octobre 1976.
- <sup>11</sup> McLure (1979) a également démontré que l'uniformité des règles de partage n'élimine pas les effets néfastes des taux d'imposition non-uniformes et qu'il s'agit donc d'une technique d'harmonisation imparfaite.
- <sup>12</sup> Johnson (1973) décrit la situation fiscale fort intéressante de Lloydminster Sask., sur la frontière avec l'Alberta. Du fait qu'il n'y avait pas de taxe de vente dans cette dernière province, les autorités fiscales de la Saskatchewan ont cessé d'essayer de percevoir des taxes des détaillants de Lloydminster.
- <sup>13</sup> Cette conclusion fait l'objet de plusieurs réserves. Tout d'abord, on pourrait ignorer l'incidence du choix de la résidence sur les dépenses, pour autant que les taxes financent à peu près le même ensemble de biens publics dans chaque région. Ensuite, ces évaluations portent sur une période antérieure à la crise de l'énergie. Depuis la flambée des prix du pétrole, il y a assurément d'excellentes raisons d'emménager en Alberta, pour bénéficier des nombreux avantages fiscaux dans cette province. De plus, depuis que le Parti Québécois a pris le pouvoir au Québec, le schéma des taux d'imposition marginaux a fortement augmenté dans cette province. On estime qu'une personne ayant un revenu de \$80,000 devrait payer \$5,405 de plus au Québec qu'en Ontario au chapitre de l'impôt sur le revenu des particuliers. Enfin, ces évaluations sont fondées sur des hypothèses particulières au sujet de l'incidence fiscale.
- <sup>14</sup> Pour une étude utile du programme de péréquation, voir R. Boadway, *Inter-Governmental Transfers in Canada*, Bureau canadien d'études fiscales, 1980.
- <sup>15</sup> Scott (1952) a prétendu, d'un autre point de vue, que ces transferts peuvent nuire à l'efficacité dynamique en provoquant un plus faible taux de migration des travailleurs des régions pauvres. La question de savoir si, en l'absence de transferts inconditionnels aux régions pauvres, la migration des régions pauvres aux régions riches serait excessive ou non, est évidemment empirique.
- <sup>16</sup> Voir Shoup (1977) pour une description plus détaillée de ces barrières.



## APPENDIX "FISC-4"

TAX HARMONIZATION AND ITS IMPORTANCE  
IN THE CANADIAN FEDERATION

Wayne R. Thirsk

August 19, 1980

In the midst of the continuing debate over how to restructure the Canadian federation it seems clear that we are witnessing a growing decentralization of political power. There has been and in all likelihood will continue to be a significant transfer of decision-making responsibility from the federal government to the provinces. In discussing the fiscal implications of this new style of federalism, for example, in the Economic Council's *Living Together*,<sup>1</sup> most of the attention has been placed on the distribution of federal expenditures and tax collections in the different provincial economies. Little mention is made of the consequences which may ensue when the individual provinces begin to exercise their newly acquired fiscal autonomy. Will a cooperative form of federalism emerge in which there is a wide-ranging degree of interprovincial cooperation and consultation, or will Canada become fiscally Balkanized and increasingly prone to experience fiscal border skirmishes? This paper addresses one aspect of this issue, the problem of tax harmonization in a federal country.

Tax harmonization touches on virtually every facet of taxation. In the interests of manageability, this paper restricts its emphasis to what are felt to be major issues, and consequently, some elements of the harmonization issue are neglected. In the first section below a brief introduction to some of the earlier literature is provided. The following section deals with the crucial matter of exactly what aspect of the fiscal environment deserves or needs to be harmonized. The next part of the paper tries to illuminate the choice of tax principles in both closed and open economies. With these sections forming a somewhat loose analytical framework, the succeeding section examines the degree of direct and indirect tax disharmony in Canada and offers a brief comparison to the situation found in a few other federal states. Finally, the concluding section indicates some profitable directions for future inquiry and presents some tentative and highly speculative findings which seem relevant to Canada's new form of federalism. It should be kept in mind that it is usually easier to ask the appropriate questions than to find satisfactory answers for them and this paper is no exception. Much more rigorous analysis of tax harmonization waits to be undertaken.

## Introduction and Historical Background

Tax harmonization usually involves the removal of tax rate differentials among fiscal jurisdictions which are closely linked by commodity trade and sometimes factor exchange relationships. Establishing a climate of geographically uniform tax rates is pursued as an economic objective, because it eliminates the opportunity or temptation to use tax measures to achieve an economic gain at the expense of other jurisdictions and avoids the prospect of a "tax war" in which the economic interests of all jurisdictions likely to be harmed. The question

## APPENDICE «FISC-4»

L'HARMONISATION FISCALE ET SON  
IMPORTANCE  
DANS LA FÉDÉRATION CANADIENNE

Wayne R. Thirsk

Le 19 août 1980

Au cœur de l'éternel débat sur la restructuration de la fédération canadienne, il semble clair que nous assistons à une décentralisation croissante du pouvoir politique. Il y a eu un important transfert de pouvoirs décisionnels, du gouvernement fédéral aux provinces et, selon toute probabilité, cette tendance se poursuivra. Les ouvrages qui traitent des conséquences de ce nouveau fédéralisme—par exemple, *Vivre ensemble*,<sup>1</sup> publié par le Conseil économique—insistent surtout sur la distribution des dépenses fédérales et de l'imposition dans les diverses économies provinciales. On ne s'attarde guère sur ce qui peut arriver lorsqu'une province commence à se prévaloir de sa nouvelle autonomie fiscale. Verra-t-on naître un type de fédéralisme coopératif assorti d'une collaboration et d'une consultation interprovinciales très prononcées, ou bien un Canada au régime fiscal «balkanisé» et de plus en plus sujet à des frictions entre ses territoires internes, sur ce plan? Le présent document aborde un aspect de la question: le problème de l'harmonisation fiscale dans un pays fédéral.

L'harmonisation fiscale touche pratiquement tous les aspects de l'imposition. Pour faciliter l'emploi du document, nous nous sommes limités aux sujets jugés essentiels, négligeant donc forcément certains volets de la question. La première partie, qui débute ci-après, renferme une brève introduction aux ouvrages déjà publiés à cet égard. La suivante aborde une question critique: quel aspect du milieu fiscal peut ou doit être harmonisé? La troisième vise à expliquer le choix de principes fiscaux dans les économies fermées et ouvertes. Ces sections formant une structure analytique un peu relâchée, le texte se poursuit en examinant le degré d'inharmonie fiscale directe et indirecte qui prévaut au Canada et compare brièvement notre situation à celle de quelques autres états fédéraux. Finalement, la conclusion propose quelques sujets utiles susceptibles de faire l'objet d'étude ultérieure, et formule quelques remarques fort théoriques qui semblent appropriées à la nouvelle forme de fédéralisme canadien. N'oublions pas qu'il est habituellement plus facile de poser les questions pertinentes que d'y répondre de manière satisfaisante et le présent document ne fait pas exception à la règle. Il y aurait lieu d'entreprendre ensuite une analyse beaucoup plus rigoureuse de l'harmonisation fiscale.

## Introduction et historique

L'harmonisation exige habituellement l'élimination des écarts entre les taux d'imposition de diverses juridictions fiscales étroitement reliées par le commerce de produits de base et parfois un échange de facteurs. Un des objectifs économiques consiste à établir un ensemble de taux géographiquement uniformes, pour éliminer la perspective ou la tentation d'acquiescer, par des mesures fiscales, un avantage économique aux dépens d'autres juridictions, et pour éviter une éventuelle «guerre de l'impôt» qui nuirait sans doute aux intérêts écono-

of whether tax harmonization construed in this manner makes sense as a target for economic policy is discussed shortly. For the moment it is sufficient to note that the impetus to studying the effects of tax harmonization sprang from the recent efforts to unify the economies of western Europe.<sup>2</sup>

The countries comprising the European Economic Community (EEC) were particularly concerned over the economic consequences of a diverse system of commodity taxation, as their economies gradually became integrated with the removal of trade barriers, the establishment of fixed exchange rates among their members and the elimination of substantial impediments to intercountry labour and capital mobility. Most of the member countries operated with a network of turnover taxes which led to highly variable effective tax rates across both commodities and countries and made it virtually impossible to determine a scheme of export rebates and import levies which would erase any tax penalty faced by domestic producers in their competition with foreign produced output. A commission designed to investigate the problem (the Neumark Committee) recommended that a single rate tax on all production occurring within the EEC be introduced in place of the uncoordinated tangle of turnover taxes. To avoid distorting trade flows between the EEC and the rest of the world the tax was to be rebated for exporters and imposed on all imports entering the EEC. The desirability of harmonizing other forms of taxation within the EEC was also recognized but reserved for later consideration. Recently, steps have been taken to harmonize the corporate tax systems of these countries.

Those policy developments in Europe have spawned a rash of analytical studies,<sup>3</sup> which delve into the consequences of harmonizing both direct and indirect taxes as well as government expenditures in a federal state where the constituent jurisdictions possess a large amount of fiscal discretion. How the activities of different levels of government should be harnessed to secure the goals of the federation is examined along with the techniques available for coordinating the fiscal actions of different jurisdictions at the same level of responsibility. These studies frequently have provided an interface between the theory of international trade, which analyses the movement of goods across political boundaries on the assumption that factors of production are internationally immobile, and the theory of public finance where the tax-induced movement of people and factor services between fiscal jurisdictions within countries has occupied a central place. Without exception these studies have reached the conclusion that the greater the degree of economic integration, that is, the more freedom there is from barriers to interjurisdictional trade and factor mobility, the larger are the economic penalties inflicted for failing to align public finance systems within the federation. The issue of tax harmonization would never surface if each jurisdiction were a self-contained economic island having no economic intercourse with the rest of the world.

It is more than a little ironic that the existing literature on harmonization owes much of its existence to the prospect of economic integration among European countries, while nascent Canadian interest in this matter is attributable to the prospect of increasing economic disintegration within Canada. Recent writings by Shoup and Huggett reflect this new aware-

miques de toutes les juridictions. Nous étudierons bientôt dans quelle mesure une telle interprétation de l'harmonisation constitue un objectif raisonnable pour une économie politique. Pour l'heure, signalons que la tendance à étudier les effets d'une harmonisation provient des récentes tentatives d'unification des économies de l'Europe occidentale.<sup>2</sup>

Les pays qui forment la Communauté économique européenne (CEE) se souciaient particulièrement des conséquences économiques qu'aurait un système diversifié d'imposition des produits de base, à mesure que leurs économies respectives s'intégraient les unes aux autres avec la suppression des barrières commerciales, l'établissement d'un cours du change fixe entre leurs membres et l'élimination de grands obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre et du capital entre les pays. La plupart des pays membres appliquant un réseau de taxes à la production, le taux réel d'impôt variait donc largement entre les produits et les pays et il était pratiquement impossible de déterminer un système d'escompte à l'exportation et de droits d'importation qui éliminerait toute pénalité imposée aux producteurs locaux dans leur concurrence avec la production étrangère. Une commission chargée d'étudier le problème (le comité Neumark) proposa de remplacer l'embrouillamini de ces taxes par un seul taux d'imposition applicable à toute la production de la CEE. Pour éviter de perturber les courants d'échanges entre la CEE et le reste du monde, cette taxe unique serait réduite pour les exportateurs et frapperait toutes les importations de la CEE. Il était bien entendu souhaitable d'harmoniser les autres formes d'imposition propres à chaque pays de la CEE, mais on reporta cette étude à plus tard. Des dispositions ont récemment été prises en ce sens.

Ces nouvelles politiques européennes ont engendré une foison d'analyses<sup>3</sup> sur les conséquences d'une harmonisation des impôts directs et indirects, ainsi que des dépenses gouvernementales dans un État fédéral où les juridictions constituan-tes possèdent une large autonomie fiscale. On y examine comment axer les activités de différents niveaux de gouvernement sur les objectifs de la fédération, et quelles techniques employer pour coordonner en une seule sphère de compétence les mesures fiscales des diverses juridictions. Ces études ont fréquemment rapproché, d'une part la théorie du commerce international, qui analyse le mouvement des marchandises à travers les frontières politiques en présumant que les facteurs de production restent constants à l'échelle internationale, et d'autre part la théorie des finances publiques, centrée sur le mouvement (pour des raisons fiscales) des gens et des facteurs-services entre les juridictions d'un même pays. Chacune de ces études aboutissait à la conclusion suivante: plus l'intégration économique est prononcée (c'est-à-dire moins il y a d'obstacles à la mobilité des échanges et facteurs entre les juridictions), plus les pénalités économiques sont élevées quand on ne réussit pas à adapter les systèmes de finances publiques à la fédération. L'harmonisation serait impossible si chaque juridiction était un système économique autonome, sans lien commercial avec le reste du monde.

Fait assez ironique, la littérature actuelle sur l'harmonisation est largement attribuable à la perspective d'une intégration économique éventuelle des pays européens, tandis que le récent intérêt manifesté par le Canada en la matière provient d'une perspective croissante de désintégration économique interne. Shoup et Huggett ont récemment traduit cette nou-



ness and, between them, represent nearly all of the discussion of this issue in a Canadian context. Because of their role as a springboard for this paper, it is worthwhile to review some of the major conclusions arrived at by these two authors. Huggett points out that, although the Carter Commission's terms of reference confined it to an investigation of federal taxation, the Commission's *Report* shows a keen awareness of the need for interprovincial tax coordination.<sup>4</sup> Fearing the consequences of provincial tax competition which could result from greater provincial fiscal autonomy, the Commission urged the adoption of common tax bases and harmonized rates among the provinces. Huggett also emphasizes the need for as well as the presence of tax policies which act to harmonize profit taxation of multiprovincial companies and the income taxation of interprovincial migrants. He indicates that even when separate tax systems exist, as in the case of corporate taxes levied in Ontario and Quebec, substantial uniformity and interjurisdictional cooperation occur. Moreover, an important question of the trade-off among competing economic objectives is raised when Huggett observes that harmonization, interpreted to mean equality of tax rates, may not serve regional development goals if the latter rely upon tax differentiation to stimulate economically depressed areas. Administrative and compliance costs would escalate rapidly if provinces were to establish independent tax regimes, and because corporate activity typically is spread across a wider spectrum of provinces than individual employment and residence are, Huggett registers the plea that diversity in taxation be avoided in taxing corporations and instead be confined to the individual income tax. This is probably the correct conclusion to draw, but as will be seen later, it is supported by more compelling reasons than the avoidance of extra compliance costs.

Although he was concerned about the type and severity of provincially erected barriers to trade rather than tax harmonization as such, Shoup's paper goes to the heart of one of the goals of harmonization, the elimination or minimization of the influence of tax measures on the volume and composition of interprovincial trade flows.<sup>5</sup> Since all forms of taxation affect resource allocation by altering incomes and the structure of relative prices. Shoup attempts to catalogue different taxes according to whether their impact on trade is indirect (via an income effect on demand) and therefore likely to be small and hard to detect, or direct (via changing relative prices) and thus apt to be large and disruptive. Since commodities may be conveniently taxed either at their point of consumption or at their point of production, he distinguishes between *destination-types* and *origin-types* of commodity taxation. The destination principle is said to apply when the basis for taxation is consumption and the origin principle whenever production is the attribute which attracts tax. Retail sales taxes rely upon the destination principle, and if the tax is broadly based, they exert only an indirect impact on trade flows because imports are automatically liable for tax and exports, since they are sent to other jurisdictions, are automatically exempt. Origin taxes, on the other hand, have a direct influence on production in the taxing jurisdiction and on trade flows into and out of it, because they exempt imported goods and are applicable to

velle perception dans leurs ouvrages; ces deux auteurs sont presque les seuls à étudier la question sous l'angle canadien. Puisque le présent document s'inspire largement de leurs conclusions, il convient d'en étudier les plus importantes. Huggett souligne que, même si le mandat de la Commission Carter limite son enquête à l'impôt fédéral, le *rapport* de celle-ci montre qu'on est fort conscient de la nécessité d'une coordination interprovinciale des impôts<sup>4</sup>. Craignant les conséquences d'une concurrence fiscale entre les provinces, susceptible d'être imputable à une plus large autonomie provinciale en la matière, la Commission préconisait vivement l'adoption d'assiettes fiscales communes et de taux harmonisés entre les provinces. Huggett souligne également le besoin et la présence de politiques fiscales visant à harmoniser l'imposition des bénéfices des sociétés multiprovinciales et du revenu des migrants entre les provinces. Il souligne que, même quand les systèmes fiscaux diffèrent—c'est notamment le cas des impôts sur le revenu en vigueur en Ontario et au Québec—s'établissent une large uniformité et une coopération entre les juridictions. En outre, Huggett aborde l'importante question de la rentabilité d'objectifs économiques concurrentiels en faisant observer que l'harmonisation, c'est-à-dire l'égalité des taux d'imposition, peut ne pas favoriser les buts d'expansion régionale si ces derniers dépendent des écarts entre les taxes pour stimuler les régions de dépression économique. Les frais d'administration et de conformité grimperaient rapidement si les provinces devaient établir des régimes fiscaux indépendants, car les activités des sociétés embrassent couramment une gamme plus étendue de provinces que les lieux d'emploi et de résidence. Huggett soulève un argument: éviter la diversité des impôts en ne taxant pas les entreprises, mais en se limitant au revenu des particuliers. Voilà probablement la bonne conclusion à en tirer mais, comme on le verra plus tard, elle s'appuie sur des raisons plus pressantes que la crainte de frais supplémentaires de conformité.

Quant à Shoup, même s'il se préoccupe davantage du type et de la sévérité des barrières commerciales établies par les provinces que de l'harmonisation proprement dite, il plonge au cœur d'un des objectifs de cette dernière: éliminer ou réduire l'influence des mesures fiscales sur le volume et la composition des courants d'échanges interprovinciaux.<sup>5</sup> Puisque toutes les formes d'imposition touchent la répartition des ressources en modifiant les revenus et la structure des prix relatifs, Shoup tente de cataloguer les différents impôts suivant que leur incidence est indirecte (modification de la demande à travers le revenu) et, partant, sans doute faible et difficile à déceler, ou directe (modification des prix relatifs) et donc probablement forte et perturbatrice. Puisque les produits de base peuvent être commodément taxés à leurs lieux de consommation ou de production, il distingue entre les impositions de types *destination* et *origine*. Le principe de destination s'appliquerait lorsque l'impôt frappe la consommation et celui de l'origine quand on taxe la production. Les taxes de vente au détail relèvent de la première catégorie et, si l'assiette fiscale est vaste, elles n'influent qu'indirectement sur les courants d'échanges car les importations sont automatiquement taxables et les exportations, puisqu'elles s'adressent à d'autres juridictions, automatiquement exemptes. Par ailleurs, les taxes à l'origine influent directement sur la production de la juridiction qui les impose et sur les courants d'échanges qui la

exports.<sup>6</sup> If broadly based taxes are under consideration, it is immaterial to a country possessing a flexible exchange rate which of these principles is chosen to apply. Consumer prices will rise relative to producer prices if the destination principle is applied and the same result will occur through a depreciation of the exchange rate if the alternative origin basis is adopted. However, the choice is more clearly defined for a province having no exchange rate instrument, since choosing the origin principle would require that provincial factor costs *fall* relative to consumer prices. Since this adjustment is often painful, provinces and other subfederal units of government invariably apply the destination principle. An immediate implication of this result is that variable-rate destination taxes are feasible instruments of taxation for nonfederal governments and variable-rate origin taxes are not, unless the higher rate areas enjoy monopoly power: in this case, where commodity taxes can be exported to consumers in other areas, they would not be desirable. If origin taxes were adopted by nonfederal governments, uniform rates would be required in all jurisdictions in order to avoid serious economic distortions.

Shoup notes that because they are based on location of residence, individual income taxes, like destination-principle sales taxes, will tend to have only indirect effects on trade flows. Corporate income taxes operate as de facto origin taxes because they raise the costs of producing exports and fail to tax the element of profit contained in import prices. These taxes could distort trade flows directly. Excise taxes, too, although levied on a destination basis, could twist trade flows around because of their selective nature, and they might also alter the terms of trade between trading partners. If production subsidies are viewed as a negative excise tax, they could also modify interprovincial trade flows through their influence on the location of industry. In his comprehensive assessment of all of the relevant barriers to interregional trade, Shoup considers a variety of implicit taxes which exist because of factors such as the behaviour of agricultural marketing boards, provincial government purchasing policies biased toward local suppliers, and he concludes that these nontariff barriers to interprovincial trade may be much more significant than any tax-induced distortions of interprovincial trade. Perhaps unfortunately so, these quasi-tax aspects of provincial policies are beyond this paper's scope and merit the attention of a study exclusively devoted to them. While he provides as useful starting point for the discussion of tax harmonization, Shoup often does not distinguish between federal and provincial taxes and frequently ignores the difference between the trade effects of a particular tax and that of a given tax differential.

The only other published study of tax harmonization which pertains to Canada is by Shibata, who looked at the issue of tax harmonization between Canada and the United States.<sup>7</sup> It contains an extremely useful and lucid presentation of the theory of fiscal harmonization in free trade areas, but its

traversent, car elles ne grèvent pas les importations mais les exportations.<sup>6</sup> Si l'on envisage une assiette fiscale étendue, un pays qui posséderait au cours du change flexible pourrait choisir indifféremment l'un ou l'autre mode. Les prix à la consommation s'élèveraient en fonction des coûts de production si l'on applique le principe de destination; d'autre part, le principe d'origine donnerait les mêmes résultats, à travers une dépréciation du cours du change. Cependant, le choix s'impose plus clairement à une province dépourvue des avantages du cours du change, puisque le principe d'origine exigerait que les facteurs provinciaux *baissent* par rapport aux prix à la consommation. Puisqu'il s'agit souvent d'un ajustement douloureux, les provinces et instances provinciales et municipales appliquent invariablement le principe de destination. Cette démarche a une conséquence immédiate: les taxes à la destination à taux variable peuvent être employées par les instances non fédérales, contrairement aux taxes à l'origine à taux variable, à moins que les régions aux taux supérieurs ne bénéficient d'un privilège de monopole: en pareil cas, elles seraient peu souhaitables si les taxes à la consommation peuvent être exportées dans d'autres régions. L'adoption de taxes à l'origine par des instances non fédérales exigerait l'établissement de taux uniformes dans toutes les juridictions, ce afin d'éviter de graves distorsions économiques.

Shoup note que, puisqu'ils sont basés sur le lieu de résidence, les impôts sur le revenu des particuliers, comme les taxes de vente de type destination, n'influenceront sans doute qu'indirectement sur les courants d'échanges. Les impôts sur le revenu des sociétés constituent forcément des taxes à l'origine car ils élèvent les coûts d'exportation sans imposer les bénéfices inhérents aux importations. Ces taxes peuvent perturber directement les courants d'échanges. Les taxes d'accise, bien que perçues à destination, peuvent elles aussi transformer radicalement les courants d'échanges, à cause de leur nature sélective, et modifier les modalités d'échange entre partenaires. Si l'on considère les subventions à la production comme une taxe d'accise négative, elles peuvent aussi modifier les courants d'échanges interprovinciaux en influant sur l'emplacement des industries. Dans sa vaste évaluation de toutes les barrières pertinentes au commerce entre régions, Shoup examine diverses taxes implicites qui existent à cause de facteurs tels que l'attitude des offices de commercialisation des produits agricoles et les politiques d'achat des gouvernements provinciaux favorisant les fournisseurs locaux, et il en conclut que ces barrières non tarifaires au commerce interprovincial peuvent avoir sur celui-ci un effet beaucoup plus prononcé que n'importe quelle taxe. Malheureusement peut-être, ces aspects quasi fiscaux des politiques provinciales dépassent le cadre du présent ouvrage et méritent une étude particulière. Même s'il fournit une base de discussion utile sur l'harmonisation fiscale, Shoup ne fait pas toujours la distinction entre les taxes fédérales et provinciales et néglige fréquemment la différence entre les effets, sur le commerce, d'une taxe déterminée et d'un écart de taxes donné.

La seule autre étude pertinente, qui soit publiée et concerne le Canada, est celle de Shibata, qui s'est penché sur l'harmonisation entre notre pays et les États-Unis. Elle renferme une présentation extrêmement utile et lucide de l'harmonisation fiscale dans les zones de libre échange, mais son apport au présent ouvrage est limité par son orientation internationale.



application is of limited relevance for this paper because of its international orientation.

#### What Should be Harmonized?

There are two broad categories of harmonization issues in any federal system. The first kind is concerned with vertical tax coordination, or how separate tax bases should be allocated or shared among different levels of government. For instance, should different levels have distinct and separate revenue sources? Another example of this concern is the fiscal maneuvering which has occurred over the division of natural resource revenue between the federal and provincial governments. Although this particular fiscal struggle is discussed later on, the basic problem of vertical fiscal relationships is ignored in what follows. It is the second type of harmonization problem, that of horizontal tax coordination among governmental units at the same level, which is examined here. For the most part, the unit of interest will be the province.<sup>8</sup>

Since the purpose of a federal structure is to allow "different strokes for different folks," the dilemma arises as to how a diverse set of subfederal expenditure goals and spending packages should be financed. If different and uncoordinated methods of finance are adopted by the various provincial (and municipal) governments, tax differentials may emerge which distort the locational decisions of provincially mobile capital and labour and interfere with an efficient pattern of interprovincial or international trade. Yet if uniform tax rates are imposed, expenditures diversity may be frustrated. The balancing act asked of harmonization is that it secure fiscal arrangements which preserve fiscal variety on the expenditure side along with neutrality on the tax side. A related concern is the achievement of a pattern of tax incidence which does not diverge markedly from that which is intended; for, as suggested below, unharmonized taxes probably have quite unintended effects on income distribution.

Posing the problem in this manner begs certain questions. What is a harmonizing and therefore desirable tax change depends on what is desired. Although income distribution plays a role in choosing among harmonizing tax measures, it is assumed that an efficient allocation of resources within the economy is the criterion policy-makers use in making their decision. This assumption implies that other goals, such as regional economic growth, will be pursued by means other than the deliberate creation of distorting tax differentials, an approach in line with previous economic analysis of tax harmonization. Andel, for example, defined harmonization as consisting of those "measures necessary to arrive at financial systems in the common market which as far as possible do not disturb the static marginal conditions of welfare theory."<sup>9</sup>

Besides the question of the appropriate objective function, there is the critical matter of whether all tax differentials are necessarily distorting. Alternatively, does harmonization always imply uniformity of tax rates? The answer to that is "sometimes" and three situations or cases can be described in which a tax differential is not associated with allocative inefficiency. First, the problem of financing a variable level of subfederal expenditure depends in part on the contents of the expenditure package. If provinces imposed mainly user charges to finance the public services which they provided and resi-

#### Que faut-il harmoniser?

Tout système fédéral compte deux grands secteurs à harmoniser. Le premier est la coordination verticale des taxes et consiste à fixer la répartition ou le partage d'assiettes fiscales distinctes entre différents paliers de gouvernement. Par exemple, des niveaux différents devraient-ils avoir des sources de revenus distinctes? Illustrent également ce problème les manœuvres fiscales qui accompagnent la division des recettes des ressources naturelles entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Bien que ce litige particulier soit abordé plus loin, le texte qui suit ne tient pas compte du problème fondamental que posent les relations fiscales verticales. C'est le second type d'harmonisation—la coordination horizontale des taxes entre instances gouvernementales d'un même niveau—que nous examinons ici. La plupart du temps, il s'agit de provinces<sup>8</sup>.

Puisqu'une structure fédérale a pour objet de «traiter différemment des gens différents», un dilemme surgit: comment financer une gamme diversifiée d'objectifs de dépenses et de budgets d'achats pour des instances provinciales et municipales? En adoptant des modes de financement différents et non coordonnés, elles pourront entraîner des écarts qui modifient l'affectation des capitaux et de la main-d'œuvre mobiles dans une province et compromettent un commerce efficace à l'échelle interprovinciale ou internationale. Par contre, l'imposition de taux uniformes peut nuire à la diversité des dépenses. L'harmonisation doit exercer une fonction d'équilibre: préserver, par des accords fiscaux, la variété des dépenses et la neutralité des impôts. Un souci connexe vise à instaurer un système d'imposition assez semblable aux prévisions car, comme on le laisse entendre plus loin, des taxes non coordonnées ont probablement des conséquences fort imprévues sur la distribution des revenus.

Poser le problème ainsi exige l'acceptation de certains postulats. La nature d'un changement d'harmonisation—donc souhaitable—dépend de ce qu'on désire. Même si la distribution des revenus joue un rôle dans le choix de pareilles mesures, on présume que les préposés à l'établissement de politiques fondent leurs décisions sur une répartition efficace des ressources dans l'économie. Ce postulat exige qu'on aborde les autres buts, comme l'expansion économique régionale, autrement que par la création délibérée d'écarts perturbateurs, méthode plus conforme aux analyses économiques précédentes de l'harmonisation fiscale. Andel, par exemple, définissait l'harmonisation comme «des mesures nécessaires pour établir, dans le marché commun, des systèmes financiers qui dérangent le moins possible les conditions marginales statiques de la théorie du bien-être»<sup>9</sup>.

Hormis la question de la fonction objective pertinente, il faut se pencher sur une tâche délicate: déterminer si tous les écarts fiscaux sont nécessairement perturbateurs. Par ailleurs, l'harmonisation entraîne-t-elle toujours une uniformisation des taux d'impôt? La réponse est «parfois» et l'on peut exposer trois situations ou cas où les écarts fiscaux n'engendrent pas une répartition inefficace. En premier lieu, le problème du financement de dépenses provinciales et municipales variables dépend notamment de la nature des frais en question. Si les provinces facturaient surtout aux utilisateurs les services

dents received in benefits what they paid for, the existence of tax differentials would correspond to provincial taste differences and would have no more significance than the observation that residents of Saskatchewan spend more on snowshoes than residents of British Columbia do. However, if the taxes imposed are redistributive, so that some residents pay either more or less than the value of the public services they receive, incentives to move to different tax jurisdictions are created, and the need for harmonization will emerge. This observation is true for both firms and individuals alike.

Two important conclusions follow at once. One is that tax harmonization would be unnecessary if provinces adopted benefit taxation as their method of finance and did not try to engage in redistributing income. From another angle, if the function of redistributing income were lodged exclusively with the federal government, the existence of provincial tax differentials would be nondistorting and no cause for concern among policy-makers. Thus the issue of which level of government should be responsible for redistributing income or how this obligation should be shared among the federal and provincial governments has an important bearing on the desirability of tax harmonization. If provincial governments continue to become more active in the area of income redistribution, the need for harmonizing tax measures will become more acute.

Another conclusion is that both the expenditure and the tax side of public sector budgets influence the welfare of firms and individuals, so that fiscal incentives for the interprovincial migration of capital and labour will depend on the difference between taxes paid and the expenditure benefits received in each area. If so, it is these differences (or the so-called fiscal residuum which should be equalized across jurisdictions in order to remove fiscal considerations from the choice of where one resides or employs his factor services.<sup>10</sup> Unless the value of the benefits of government expenditure are the same (possibly zero) in every potential location, which may be more characteristic of the situation encountered by firms than by individuals, establishing uniform tax rates in every jurisdiction will be inadequate to ensure fiscal neutrality. The notion of a fiscal residual provides the appropriate concept for interjurisdictional fiscal harmonization. It will do little good to harmonize taxes alone if it is true that any of the allocative gains attributable to greater tax coordination can always be offset by unharmonized expenditure policies. For example, if uniform corporate tax rates were to be implemented through an interprovincial tax pact, individual provinces could still influence the distribution of corporate activity by adjusting their subsidy policies for expanding or newly established firms. The subsidy could take any of a large number of different forms such as a capital grant or freely supplied public services.

The main difficulty with adopting the fiscal residual as the critical fiscal magnitude requiring interprovincial uniformity is that it has been, and probably always will be, hard to obtain reliable measurements of the value of government expenditures. This is perhaps the main reason that the problem of fiscal harmonization is frequently lost sight of and attention is instead riveted on harmonizing tax rates and tax payments which have the appeal of at least being objectively measurable.

publics offerts et si les résidents recevaient les avantages pour lesquels ils ont payé, l'existence d'écarts fiscaux correspondrait aux différences de choix entre les provinces et n'aurait pas plus d'importance qu'une étude comparative sur la vente des raquettes en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. Toutefois, si les taxes imposées sont redistribuées, de sorte que certaines personnes résidentes paient plus ou moins que la valeur des services publics reçus, on favorise les déménagements vers différentes juridictions fiscales et on intensifie la nécessité d'une harmonisation. Cette observation est vérifiée tant pour les sociétés que pour les particuliers.

Deux importantes conclusions en découlent immédiatement. D'abord, il serait inutile d'harmoniser les impôts si les provinces optaient pour un mode de financement par taxation des bénéfices et n'essayaient pas de redistribuer les revenus. D'autre part, si une telle redistribution devenait un privilège exclusif du gouvernement fédéral, les écarts fiscaux ne perturberaient aucun système et ne préoccuperaient pas les préposés à l'établissement de politiques. Aussi importe-t-il de savoir quelle instance gouvernementale doit être chargée de redistribuer les revenus ou comment partager cette obligation entre les gouvernements fédéral et provinciaux afin de déterminer s'il est souhaitable d'harmoniser les impôts. Si les gouvernements provinciaux poursuivent leurs activités de redistribution des revenus, le besoin d'harmonisation fiscale deviendra plus pressant.

Une autre conclusion est que les volets dépenses et impôt des budgets du secteur public influent tous deux sur le bien-être des entreprises et particuliers, de sorte que les stimulants fiscaux à la migration interprovinciale des capitaux et de la main-d'œuvre dépendront de la différence entre les taxes payées et les services publics offerts dans chaque région. Dans l'affirmative, ce sont ces différences (appelées résidu fiscal) qu'il faut égaliser entre les juridictions pour éliminer les considérations fiscales dans le choix d'un lieu d'habitation ou d'utilisation des facteurs-services<sup>10</sup>. A moins que les avantages des dépenses gouvernementales ne soient de valeurs identiques (et parfois nulles) dans chaque lieu potentiel, ce qui caractérise peut-être davantage la situation des entreprises que celle des particuliers, l'application de taux d'imposition uniformes dans chaque juridiction ne suffira pas à assurer la neutralité fiscale. La notion de résidu fiscal est un concept approprié à l'harmonisation fiscale entre les juridictions. Il n'est guère utile de ne coordonner que les taxes si tous les avantages de répartition ainsi obtenus peuvent toujours être compromis par des politiques de dépenses indépendantes. Par exemple, si un pacte interprovincial permettait d'appliquer des taux uniformes aux entreprises, chaque province pourrait encore influencer sur la distribution de celles-ci en modifiant les subventions consenties aux sociétés nouvelles ou en expansion. Une subvention pourrait prendre bon nombre de formes différentes, dont une aide pécuniaire ou des services publics gratuits.

Le principal problème que pose l'adoption du résidu fiscal comme valeur critique exigeant une uniformité interprovinciale est et sera sans doute toujours la difficulté d'évaluer avec précision les dépenses gouvernementales. Voilà peut-être la principale raison pour laquelle on perd souvent de vue le problème de l'harmonisation fiscale en s'attachant plutôt à coordonner les taux et paiements d'impôt qui présentent l'avantage d'être au moins objectivement mesurables. Cepen-



However, even if the expenditure side were neglected for other reasons, there are two other circumstances in which the attainment of uniform tax rates would produce an undesirable outcome. If tax differentials reflect differences in the costs of supplying public services, they do not distort the allocation of resources any more than transport cost differentials make it more expensive to consume private goods in more remote regions. Indeed, in this case attempts to unify tax rates will invite inefficiency in resource allocations, because the wrong signals may be flashed to private producers, who will be led to believe it is no more costly to consume public services in one location than in any other. As an example of this tendency, regional government in the county of Waterloo intends to equalize sewer charges throughout the region despite the knowledge that the municipality of Cambridge is, for natural reasons of geography, able to offer sewage disposal to users at significantly lower costs than adjoining municipalities. If a uniform rate is charged everywhere in the region, industries with a strong need for waste disposal will have no reason to prefer Cambridge to any other locale. Thus these industries may be led to ignore the locational comparative advantage of Cambridge and may select another site where the cost of sewer services is higher.

The third case in which a tax differential occasions no allocative burden occurs when the taxed object is able to shift the burden of the tax onto immobile resources such as land and perhaps some types of labour. It is precisely because these resources are immobile and do not react to the tax that it is not a source of concern on efficiency grounds. In Dosser's view, the fact that nominal tax rates may diverge from effective tax rates is the most serious obstacle in the analysis of tax harmonization.<sup>11</sup> Obviously, the avoidance of locational distortions requires, if expenditure considerations are ignored, that effective rather than nominal tax rates be made uniform across different fiscal jurisdictions, and it is not inconceivable that with unequal degrees of tax shifting in different jurisdictions, this outcome would require unequal and nonuniform nominal rates of tax. However, to identify and measure the degree of shifting is much easier said than done, since it is ordinarily not an easy task to determine the exact incidence of a tax in a particular jurisdiction without having a great deal of information.

If a shifting of the tax burden is possible, the prospect that unharmonized taxes may have an undesirable incidence pattern must be considered. If there is a discrepancy between the actual and the intended incidence of a tax which establishes a geographic tax differential, the distributive effect may be (but of course need not be) unwanted. In this event, either centralized taxes or uniform subfederal taxes may be preferable, because they are less easily shifted. In fact, centralized taxation and revenue sharing is a perfect substitute for tax harmonization and decentralized expenditure decisions if there is no interregional redistribution associated with revenue sharing, that is, if the funds are returned to their geographic source. Perhaps a better term for this option is tax sharing, since revenue sharing often is associated with a redistribution of revenue. A corollary of this proposition is that perfectly harmonized taxes—the same tax bases and rates in every subfederal jurisdiction—are equivalent in their effects to national taxes. However, this solution to the problem is not without its

dant, même si l'aspect dépenses était négligé pour d'autres raisons, il y a deux autres circonstances où l'application de taux uniformes produirait un résultat indésirable. Si les écarts fiscaux reflètent ceux des coûts des services publics, ils ne perturbent pas la répartition des ressources, pas plus que la différence entre les coûts du transport ne rend plus coûteuse la consommation de biens privés dans les régions éloignées. En pareil cas, un essai d'unification des taux favoriserait plutôt une répartition inefficace des ressources car les producteurs privés pourraient être amenés à croire erronément que les services publics coûtent moins cher en certains lieux. Voici un exemple de cette tendance: l'administration régionale du comté de Waterloo prévoit égaliser les frais d'égout dans toute la région même si, pour des raisons géographiques, la municipalité de Cambridge peut offrir ces services à un coût moins élevé que les municipalités voisines. Si on applique un taux uniforme partout dans la région, les industries ayant largement besoin de tels services n'auront aucune raison de préférer Cambridge et sa situation privilégiée, et pourront choisir un autre lieu où le coût des égouts est plus élevé.

Le troisième cas où un écart fiscal ne compromet pas la distribution des industries est la répercussion du fardeau fiscal d'un objet sur des ressources immeubles comme un terrain et peut-être certains types de main-d'œuvre. C'est précisément parce qu'elles sont immobiles et ne réagissent pas aux impôts que ces ressources ne posent aucun problème d'utilisation efficace. D'après Dosser, le fait que les taux d'imposition nominaux puissent différer des taux réels constitue le plus grand obstacle à l'analyse de l'harmonisation fiscale<sup>11</sup>. De toute évidence, si l'on ne tient pas compte des dépenses, il faut, pour éviter de perturber les répartitions, uniformiser les taux réels et non pas les taux nominaux entre les diverses juridictions fiscales; il est d'ailleurs possible que les diverses répercussions des impôts entraînent des taux nominaux qui seraient inégaux et non uniformes. Cependant, il n'est guère facile d'établir et de mesurer les répercussions car, d'habitude, on peut difficilement déterminer l'influence exacte d'une taxe dans une juridiction particulière, sans posséder de nombreux renseignements.

Si la répercussion d'un impôt est possible, il faut tenir compte des conséquences indésirables d'une absence d'harmonisation. Si l'incidence réelle d'un impôt diffère des prévisions et suscite un écart fiscal pour des raisons géographiques, les conséquences sur la répartition peuvent être peu souhaitables (bien sûr, il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi). En pareil cas, des taxes centralisées ou uniformes, imposées par des instances provinciales et municipales, peuvent être préférables car elles prêtent moins aux répercussions. D'ailleurs, une imposition et un partage des revenus centralisés remplacent à merveille l'harmonisation fiscale et les dépenses décentralisées, si le partage des revenus n'est assorti d'aucune redistribution entre régions, c'est-à-dire si les fonds sont rendus à leur source géographique. Il conviendrait peut-être de considérer cette option comme un partage des coûts, puisque celui des revenus est souvent accompagné d'une redistribution de ceux-ci. Il en découle que des taxes parfaitement harmonisées (où chaque juridiction provinciale et municipale compte les mêmes assiette

own shortcomings. If public expenditure preferences vary widely, or if there is marked diversity in the size of the tax base in different jurisdictions, it is extremely unlikely that the adoption of a uniform tax rate or centralized taxation would permit each jurisdiction to satisfy its expenditure goals. Instead, an irreconcilable conflict would exist between low expenditure/high tax base jurisdictions wanting a low tax rate and high expenditure/low tax base areas seeking a relatively high tax rate. Unconditional federal grants might help to adjust the position of the latter type of jurisdiction to conform more closely to that of the others, but these areas, in turn, might resist on income distribution grounds to agree to such grants, and there might also be an invitation to expand inefficiently public services in the grant-receiving areas. The upshot of these reservations is that virtually every proposal to harmonize tax rates is destined to cost something in the way of subfederal fiscal autonomy.

To summarize briefly the main points of this section, it seems that who effectively pays the tax and who reaps the benefit from public expenditures is the critical piece of information needed to construct appropriate harmonization measures for subfederal jurisdictions. This is a tall order which transcends current knowledge and requires more reliable analyses of fiscal incidence than are presently available.<sup>12</sup> All is not lost, however, since there may be other fiscal options which would help to minimize the distorting effects of unharmonized methods of subfederal finance. These alternatives are discussed in the next section, but it should be emphasized again that the problem of unharmonized taxation is made much more acute by the failure of subfederal units to adhere more closely to benefit forms of taxation.<sup>13</sup>

#### The Choice of Tax Principles in Open and Closed Economies

One of the key structural differences between subfederal and federal levels of government is that the former is typically a much more open economy and subject to more pervasive competitive pressure from other fiscal jurisdictions. In the introductory section the distinction was made between the origin and destination principles in the tax treatment of traded commodities. It was argued that unless a jurisdiction produced products characterized by significant monopoly power and hence was capable of exporting tax burdens, open fiscal units would find it to their advantage to adopt the destination principle, a selection which would also be least distorting of trade flows. A similar kind of choice confronts government in deciding upon the most suitable treatment for the taxation of incomes. Here the choice is between the residence and source principles and the distinction between them offers a useful framework for thinking about the problem of fiscal harmonization. Like the destination tax treatment of products, residence-based taxation of income imposes a tax on income where it is used or consumed. In contrast, the source principle is related to origin tax treatment of products in that it taxes

et taux) ont les mêmes effets que des impôts nationaux. Toutefois, cette solution au problème comporte ses lacunes. Si les préférences du public en matière de dépenses varient largement ou si les assiettes fiscales sont très différentes d'une juridiction à l'autre, il est fort peu probable que l'adoption d'un taux uniforme ou d'une imposition centralisée permette à chaque juridiction d'atteindre les buts fixés pour ses dépenses. Ils existerait plutôt un conflit prononcé entre, d'une part, les juridictions à faibles dépenses, dont l'assiette fiscale est élevée et qui désirent un taux inférieur, et, d'autre part, les régions à fortes dépenses et à l'assiette fiscale restreinte, qui cherchent un taux relativement élevé. Des subventions fédérales inconditionnelles pourraient contribuer à modifier la situation de ces dernières en fonction de celle des autres; par contre, ces régions pourraient, vu la distribution des revenus, voir d'un mauvais œil de telles subventions; en outre, on pourrait aussi avoir tendance à étendre, de façon inefficace, des services publics aux régions subventionnées. Le résultat de ces réserves est que presque toute proposition en vue d'harmoniser les taux diminuera d'autant l'autonomie fiscale des instances provinciales ou municipales.

Bref, la présente section démontre que, pour prendre les mesures d'harmonisation nécessaires aux juridictions provinciales et municipales, il faut apparemment savoir au préalable qui paye vraiment les taxes et qui bénéficie des dépenses publiques. Ces considérations sont d'un ordre élevé qui transcende les connaissances courantes et exige des analyses fiscales plus précises que celles dont nous disposons actuellement.<sup>12</sup> Tout n'est pas perdu, cependant, car il peut exister d'autres options fiscales qui contribueraient à réduire les distorsions occasionnées par des méthodes financières non harmonisées entre les instances provinciales et municipales. Ces solutions de rechange sont étudiées dans la section suivante, mais il faut souligner encore que le problème causé par le manque de coordination fiscale est plus aigu si les pouvoirs provinciaux et municipaux ne réussissent pas à adhérer plus étroitement aux formes d'imposition des bénéfices.<sup>13</sup>

#### Le choix des principes fiscaux dans des économies ouvertes et fermées

L'une des grandes différences structurales qui existent entre le gouvernement fédéral et les administrations provinciales et municipales est que ces dernières possèdent habituellement une économie beaucoup plus ouverte et sujette aux pressions concurrentielles d'autres juridictions fiscales. Notre introduction distinguait entre les principes origine et destination pour l'imposition des produits commerciaux d'usage courant; à moins qu'une juridiction ne fournisse une production caractérisée par un monopole suffisant, et donc puisse exporter le fardeau fiscal, les unités fiscales ouvertes auraient intérêt à adopter le principe destination qui, d'ailleurs, perturberait moins les courants d'échanges. Le gouvernement fait face à une semblable alternative pour sélectionner la méthode la plus convenable d'imposition des revenus. Il faut choisir entre les principes «résidence» et «source» et cette distinction permet de mieux aborder le problème de l'harmonisation fiscale. Comme les taxes à la destination qui frappent des produits, l'imposition du revenu au lieu de résidence s'effectue à l'endroit où le gain est employé ou consommé. Par contre, le système de taxation à la source relève du principe origine car il s'applique au revenu à



income where it is earned or produced. Thus, while the source principle imposes a burden on factor services at their point of provision, the residence principle exercises its burden on factor owners at their place of domicile. The residence principle, therefore, has one important advantage over the source principle in an economy where resources are interjurisdictionally mobile. Because it is basically a tax on the use of income in a particular jurisdiction, a residence-based tax will not distort the allocation of capital resources if tax rates on capital income vary by jurisdiction. However, because the provision of labour services ordinarily cannot be physically separated from the jurisdiction where their owners reside, nonbenefit related differences in residence-related taxes can still interfere with an efficient allocation of labour resources.

In addition to its greater allocative appeal, adoption of the residence over the source principle in an open economy may be preferred on equity grounds. The residence principle recognizes that income is an attribute of individuals, not places, and that the important factor in allocating tax shares is how much income a person earns, not where he earns it. One of the traditional canons of equitable taxation is that individual tax burdens should be independent of the composition of income. In a closed economy this implies that tax liability should not depend on the type of income received and, in an open economy, that tax liability should be insensitive to whether income is received from either domestic or foreign sources. The alternative source principle is much less attractive, because in measuring only a portion of the total income of nonresidents, it fails to reflect adequately nonresidents ability to pay.

Because it draws no distinction between foreign-earned and domestically earned income for tax purposes, application of the residence principle results in what is called capital-export neutrality, since the tax system does not interfere with the decision about where it is most profitable to invest. With its geographic orientation, the source principle would apply the same tax rate to the income earned by both domestic and foreign capitalists from their operations in the jurisdiction and is therefore said to be consistent with the goal of capital-import neutrality. At the same time, unless tax rates are equal in every jurisdiction, it is not consistent with a globally efficient allocation of capital.

The source principle comes into its own if the producing unit consumes the public services which are provided, that is, if the benefit principle applies and the revenue is used to reduce production costs. The residence principle is more suitable if the tax proceeds are used either to finance consumable benefits for residents or to redistribute income within the jurisdiction. Once again, the question of which tax principle is least distorting (or most harmonizing) cannot be settled without reference to what is occurring on the expenditure side of the public sector budget. Table 1 is intended to offer a convenient taxonomy of the possible situations which could occur with the adoption of different tax principles. Examining the various cases in the table, it can be seen that if the expenditure benefits accrue to producers, a tax levied on either the source or the origin principle is appropriate and lack of uniformity in geographic tax rates has no allocative consequences. Adopting the alternative destination or residence principle would be

l'endroit où il est gagné ou produit. Ainsi, tandis que le principe «source» grève les facteurs-services aux lieux de prestation, le principe «résidence» s'emploie au domicile des propriétaires. Par conséquent, ce dernier système est plus avantageux que le premier dans une économie où les ressources circulent entre les juridictions. Puisqu'il s'agit au fond d'une taxe sur l'emploi du revenu dans une juridiction particulière, un impôt perceptible au lieu de résidence ne modifiera pas la répartition des capitaux si les taux propres à ces derniers varient entre les juridictions. Toutefois, puisque d'habitude les services de main-d'œuvre ne peuvent être disjoints de la juridiction où résident leurs «propriétaires», certains écarts, indépendants des bénéfices mais touchant les taxes au lieu de résidence, peuvent encore compromettre une répartition efficace des ressources en main-d'œuvre.

En plus de favoriser une meilleure distribution que le principe source, l'adoption d'une imposition au lieu de résidence dans une économie ouverte peut être préférable sur le plan de l'équité. Ce principe reconnaît que le revenu est un attribut de personnes et non de lieux, et que, pour déterminer la contribution de chacun, il importe de connaître le montant et non l'origine de son revenu. Un des canons traditionnels d'une taxation équitable est que le fardeau fiscal individuel doit être indépendant de la composition du revenu. Dans une économie fermée, cela signifie que l'obligation fiscale ne doit pas dépendre du type de revenu et, dans une économie ouverte, qu'elle ne doit pas tenir compte de l'origine locale ou étrangère de celui-ci. Le principe source est beaucoup moins attrayant car, en ne mesurant qu'une partie du revenu total des personnes non résidentes, il ne rend pas exactement compte de leur capacité de payer.

Puisque le principe résidence n'établit, aux fins d'impôt, aucune distinction entre les revenus au pays et de l'étranger, il donne lieu à ce qu'on appelle une neutralité dans l'exportation de capitaux, car il n'intervient pas dans le choix des investissements les plus avantageux. Vu son orientation géographique, le principe source appliquerait le même taux aux revenus des ressortissants locaux et de l'étranger, perçus dans la juridiction: on le considère donc comme conforme au but de la neutralité dans les importations de capitaux. Simultanément, à moins que les taux soient les mêmes dans chaque juridiction, il ne favorise pas une distribution globalement efficace des capitaux.

Le principe source est tout indiqué si l'unité de production consomme les services publics dispensés, c'est-à-dire si la notion des bénéfices entre en vigueur et si le revenu sert à réduire les coûts de production. Le principe résidence est préférable si le produit des impôts sert soit à financer des bénéfices pouvant être consommés par les habitants, soit à redistribuer les revenus dans la juridiction. Ici encore, on ne peut établir quel principe est le moins perturbateur (ou le plus favorable à l'harmonisation) sans tenir compte des dépenses publiques prévues au budget. Le tableau 1 présente une illustration des situations possibles que peut entraîner l'adoption de principes fiscaux différents. En examinant ces diverses éventualités, on peut voir que si les producteurs bénéficient de ces dépenses, une taxe imposée à la source ou à l'origine sera convenable, et que le manque d'uniformité géographique des taux n'influe pas sur les répartitions. Par contre, l'adoption du principe destination ou résidence reviendrait nettement à éli-

decidedly nonneutral under these conditions, since producers in the taxing jurisdiction would receive a fiscal subsidy. On the other hand, if the expenditure benefits are enjoyed by residents rather than firms in the jurisdiction, the use of the destination and residence principles is advisable. Even this election does not guarantee the absence of economic distortions, however, since locational inefficiencies could occur under either type of tax if it is redistributive enough to stimulate factor mobility; in addition, an inefficient distribution of consumption will occur if destination sales tax rates are geographically variable.<sup>14</sup> Still, the degree of resource misallocation is probably much smaller than it would be if the source and origin principles were substituted instead, since they would constitute a strong deterrent to production in the area unless the tax could be shifted onto immobile factors of production.

The main lesson to be drawn from Table 1 is that the need for fiscal harmonization or uniform fiscal treatment is most urgent whenever subfederal jurisdictions rely on the least appropriate tax principle for an open economy: when firms either receive benefits they do not pay for or receive far fewer benefits than they pay in taxes. A further lesson is that if benefits are restricted to nonfirm residents, the mix of taxes as between a proportional income tax based on residence and a fat rate sales tax is likely to be unimportant.<sup>15</sup> Proposed that the taxes are not used for redistributive purposes, a person deciding whether to reside in location A or B is more conscious

miner la neutralité dans ces conditions, puisque les producteurs recevraient une subvention fiscale. D'autre part, si les dépenses profitent aux habitants plutôt qu'aux sociétés de la juridiction, il est préférable d'employer les principes destination et résidence. Toutefois, même ce choix ne permet pas forcément d'éviter les perturbations économiques, car elles peuvent survenir dans l'un ou l'autre cas si la redistribution est assez prononcée pour stimuler la mobilité des facteurs; en outre, une variation géographique des taux propres aux taxes de vente entraînera une mauvaise distribution de la consommation<sup>14</sup>. Néanmoins, les ressources seraient encore beaucoup plus mal distribuées dans un système de perception à la source ou à l'origine, puisqu'il dissuaderait largement les producteurs locaux, à moins d'une répercussion sur les facteurs de production immobiliers.

La principale leçon à tirer du tableau 1 est que le besoin d'harmonisation ou d'uniformité fiscale est des plus urgents chaque fois que des juridictions provinciales et municipales se fondent sur le principe le moins approprié à une économie ouverte: lorsque des entreprises reçoivent des avantages gratuits ou inférieurs à ce qu'ils paient en taxes. Une autre leçon est que si les bénéfices sont limités à des résidents autres que des entreprises, la composition des contributions (par exemple, un impôt proportionnel sur le revenu au lieu de résidence et une taxe de vente à taux uniforme) aura sans doute peu d'importance<sup>15</sup>. Pourvu que les taxes ne servent pas à une

Table 1  
Different Tax Principles and the Need  
for Tax Harmonization

Expenditure beneficiary	Tax basis	
	Destination or residence	Origin or source
Firms or producers	Tax on residents is a subsidy to the firm. Nonuniform taxes are nonneutral. Harmonization is desirable.	Tax on producers is a benefit tax. Nonuniform taxes are neutral. Harmonization is unnecessary.
Residents or consumers in the taxing jurisdiction	Tax on residents is a benefit tax if there is no redistribution. In the absence of redistribution, nonuniform taxes are locationally neutral and require no harmonization. Redistributive taxation calls for harmonization.	Tax on producers deters production and is locationally nonneutral. Harmonization is desirable.

Tableau 1  
Différents principes d'imposition et nécessité  
d'une harmonisation fiscale

Bénéficiaires des dépenses	Assiette fiscale	
	Destination ou résidence	Origine ou service
Entreprises ou producteurs	La taxe qui s'applique aux habitants est une subvention à l'entreprise. Les taxes non uniformes ne sont pas neutres. L'harmonisation est souhaitable.	La taxe qui s'applique aux producteurs porte sur les bénéfices. Les taxes uniformes sont neutres. L'harmonisation est inutile.
Habitants ou consommateurs de la juridiction fiscale	La taxe qui s'applique aux habitants porte sur les bénéfices s'il n'y a aucune redistribution. En l'absence de redistribution, les taxes non uniformes sont géographiquement neutres et n'exigent aucune harmonisation. Une imposition redistributive exige une harmonisation.	La taxe qui s'applique aux producteurs décourage la production et elle est géographiquement neutre. L'harmonisation est souhaitable.



of his total tax bill than the form in which that bill is presented. If area A relies exclusively on a sales tax and area B on an income tax but their tax levies on individuals at any income level are approximately the same, the dissimilarity in their revenue systems would not represent a clear signal for measures to harmonize their taxes.<sup>16</sup> When taxes are levied on the basis of residence, it is the differences in the size of the overall tax bill and not specific tax rates which count for harmonization purposes.

All of the provinces in Canada employ a combination or mixture of the residence and source principles. Income and sales taxes invoke the residence criterion while corporate income taxes and natural resource royalties are source oriented. Partial reliance on a source orientation by the provinces in a federal system creates at least two thorny problems for fiscal federalism. One of these is the promotion of interjurisdictional tax exporting. By taxing income at source, subfederal jurisdictions may be able to export tax burdens to other jurisdictions by either raising export prices or by reducing the returns to foreign-owned factors of production.<sup>17</sup> There is little that can be said in defence of such an outcome. Shibata would condemn it as inequitable, since—as he has argued—nonresidents should be taxed on a benefit basis and not be required to contribute to the host jurisdiction's income redistribution scheme.<sup>18</sup> Others, for example Scott, would find it objectionable for the distorting effects it imparts to resource allocation.<sup>19</sup> Exporting of tax burdens cheapens the per person cost of providing locally consumed public services and the existence of this fiscal bonus will attract resources which would have greater productivity if they remained in other jurisdictions.<sup>20</sup> Since exporting is equivalent to the receipt of an income transfer from other jurisdictions, its distorting effects could be offset if the federal government were to make unconditional grants in the opposite direction. In the current controversy over the jurisdictional sharing of natural resource rents, the efficiency argument here provides strong support for a much larger federal share of these rents. In the same vein, provincial corporate income taxes, imposed with an eye to their exportation as much as for their contribution to tax progressivity, might be better siphoned off by a federal tax on corporate incomes, the revenues from which could be returned to the provinces for their disposition. In addition, federalization of this tax might also serve to avoid or contain unhealthy tax competition by provinces for new industry. If all of the provinces offered sufficiently large corporate subsidies in an effort either to attract or to retain their business base, it is not inconceivable that the benefits received by corporations could exceed their tax payments so that the provincial taxation of corporate incomes subtracted from fiscal progressivity rather than enhancing it. Break makes the point that if tax competition is important, citizens might prefer less fiscal freedom in return for more highly valued public services.<sup>21</sup> In addition, a differentially higher tax on corporate incomes may be shifted via higher product prices or lower factor prices to immobile factors with the effect that a nominally progressive tax has an effectively regressive incidence pattern. It is impossible to construct a convincing rationale for the assignment of the corporate tax field to the provinces unless they cooperate in a manner which makes their conduct indistinguishable from the operation of a unified federal tax.

redistribution, une personne qui choisit entre les lieux de résidence A ou B se préoccupe davantage du total de la forme des factures à régler. Si la région A emploie exclusivement une taxe de vente et la région B un impôt sur le revenu, et si les sommes facturées à un particulier de n'importe quel niveau sont à peu près identiques, la différence entre les deux systèmes n'exige pas clairement une harmonisation<sup>16</sup>. Quand des impôts sont perçus au lieu de résidence, c'est la différence entre les totaux et non les taxes individuelles qui détermine ou non le besoin d'une harmonisation.

Toutes les provinces canadiennes emploient un mélange des principes résidence et source. L'impôt sur le revenu et la taxe de vente relèvent du premier type; l'impôt sur le revenu des sociétés et les droits sur les ressources naturelles procèdent du second type. L'utilisation partielle du principe source par les provinces dans un système fédéral pose au moins deux problèmes épineux au fédéralisme fiscal. L'un d'eux est la promotion des exportations d'impôts entre les juridictions. En taxant le revenu à la source, les instances provinciales et municipales peuvent exporter leur fardeau fiscal à d'autres juridictions, en relevant les prix d'exportation ou en réduisant les recettes dévolues aux facteurs de production de propriété étrangère<sup>17</sup>. Une telle conséquence est inacceptable à plus d'un titre. Shibata la condamnerait parce qu'inequitable puisque—comme il le soutient—les non résidents doivent être taxés selon leurs bénéfices et non forcés de contribuer à la redistribution des revenus dans la juridiction qui les accueille<sup>18</sup>. D'autres auteurs, dont Scott, la refuseraient à cause des changements ainsi apportés à la répartition des ressources<sup>19</sup>. L'exportation des fardeaux fiscaux réduit le coût par personne des services publics de consommation locale et cette prime fiscale attirera des ressources qui seraient plus productives en demeurant dans d'autres juridictions<sup>20</sup>. Puisque l'exportation équivaut à recevoir un transfert de revenu d'autres juridictions, ses effets perturbateurs pourraient être compensés par des subventions fédérales inconditionnelles dans l'autre sens. Au cœur de l'actuelle controverse sur le partage de la juridiction exercée sur le loyer des ressources naturelles, notre raisonnement sur l'efficacité appuie fortement une plus grande responsabilité fédérale en la matière. Dans le même esprit, les impôts provinciaux sur le revenu des sociétés, levés autant pour leur exportation que pour leur contribution à la progressivité fiscale, pourraient être mieux compensés par une taxe fédérale sur les revenus de sociétés dont les recettes seraient mises à la disposition des provinces. En outre, la «fédéralisation» de ces impôts permettrait d'éviter ou de limiter une concurrence malsaine en matière fiscale, entre les provinces au sujet des nouvelles industries. Si toutes les provinces subventionnaient suffisamment les entreprises pour essayer de les attirer ou les conserver, il est concevable que les bénéfices réalisés par elles dépasseraient le montant de leurs paiements fiscaux, de sorte que la levée d'un impôt provincial sur le revenu des sociétés nuirait à la progressivité plutôt que la favoriser. Break insiste sur le fait que, même si la concurrence fiscale est importante, des citoyens préféreraient sacrifier une partie de cette liberté pour obtenir de meilleurs services publics<sup>21</sup>. En outre, une taxe plus élevée sur le revenu des sociétés pourrait se répercuter—à travers des prix de production supérieurs ou des prix moins élevés pour les services—sur des facteurs immobiles, de sorte qu'une taxe théoriquement progressive se révélerait régressive. Il est impossible de justifier de façon convaincante la transmis-

The other difficulty posed by the comingling of residence and source taxation at the subfederal level is that it apparently destroys any significant application of the concept of horizontal equity to the federation. If income is taxed both at the source where it is earned and again when it is received on the basis of residence, there is double taxation and a violation of the horizontal equity criterion. To achieve the goal of horizontal equity would require the integration of corporate or business taxation with the personal income tax, so that the earnings of corporations were attributed to individuals and the residence principle was effectively applied. But the issue of horizontal equity is even more complicated, as Scott has indicated.<sup>22</sup> although the federal government and each subfederal unit may successfully implement this tax goal, the aggregate result would still fail to achieve overall horizontal equity. Scott contends that this result occurs because global horizontal equity is not sought as an objective in a federal state. Despite the obvious element of truth in this proposition, it also misses the point that with exclusively benefit taxation at the provincial-local level horizontal equity would be preserved nationwide. If subfederal units attempt redistributive taxation, however, national or global horizontal equity almost certainly will not be achieved.

A recent redefinition of the concept of horizontal equity also buttresses Scott's contention about its irrelevance as a fiscal goal. To summarize briefly, it has been suggested that horizontal equity should be interpreted to mean that those who have the same level of welfare before a fiscal change occurs are as equally as well off after it occurs.<sup>23</sup> This utility criterion allows private market adjustments to offset the impact on welfare of interjurisdictional differences in fiscal treatment and removes any necessity for governments to intervene in order to obtain it. Suppose, for example, a particular jurisdiction is able to export a portion of its tax burden to nonresidents of the federation and consider how private markets are likely to respond to the cheaper tax price of public services in that area. In the short run the fiscal advantage may become capitalized into land values and housing prices in the jurisdiction so that the lower cost of public services is nullified by the but especially the latter, to increase in most jurisdictions over the period 1969 to 1978. to ease the burden of upward tax pressure, the federal government has transferred more personal and corporate income tax points to the provinces and reduced its own tax bite. With the exception of Alberta, which has no sales tax and the lowest rate of tax on personal incomes thanks to its bounty of natural resource revenues, there is not a marked disparity in tax rates on retail sales and personal incomes between one province and another. Nor is there any substantial variance in the tax rates imposed on corporate incomes from one province to the next.<sup>24</sup>

However, as argued earlier, when a number of taxes are levied on the basis of residence, it is the total tax bill rather than the size of individual tax rates which is important in examining fiscal disparities. For example, while Manitoba has a higher income tax rate than Ontario, Manitoba relies exclusively on the income tax to finance its payments under the Medicare

sion des impôts sur les sociétés aux provinces, à moins qu'elles ne coopèrent en adoptant un comportement identique à l'application d'une taxe fédérale unifiée.

L'autre difficulté que pose l'utilisation conjointe des principes résidence et source, aux niveaux provincial et municipal, est qu'elle détruit apparemment toute application importante du concept d'équité horizontale, à la fédération. Si le revenu est imposé à la fois à la source et au lieu de réception (ou de résidence), il y a double taxation et donc violation du critère d'équité horizontale. Ce dernier exige l'intégration des impôts sur les sociétés ou entreprises et de l'impôt sur le revenu personnel, pour que les gains des sociétés soient attribués aux particuliers et que le principe résidence soit efficacement appliqué. Toutefois, la question d'équité horizontale est encore plus compliquée, comme le mentionne Scott<sup>22</sup>. Bien que le gouvernement fédéral et chaque instance provinciale et municipale puissent réussir à atteindre cet objectif fiscal, le résultat global ne serait toujours pas conforme à l'équité horizontale et générale. Scott affirme qu'un tel résultat survient parce que cette équité ne fait pas partie des objectifs d'un état fédéral. Malgré l'évidente vérité de cette proposition, il oublie qu'une imposition limitée aux bénéfices, exercée aux niveaux provinciaux et locaux, permettrait de maintenir cette équité. Si les instances provinciales et municipales tentent d'appliquer une imposition «redistributive», il est presque sûr que l'équité horizontale, au niveau national ou global, ne sera pas atteinte.

Une récente définition du concept d'équité horizontale appuie également l'assertion de Scott sur sa non-pertinence à titre de but fiscal. En bref, on propose cette interprétation de l'équité horizontale: faire en sorte que les contribuables possédant les mêmes avantages avant un changement fiscal restent dans la même situation financière après celui-ci.<sup>23</sup> Ce critère d'utilité permet de compenser, par des ajustements au marché privé, l'influence qu'exercent, sur la situation des contribuables, les différences fiscales entre juridictions et élimine toute nécessité d'une intervention gouvernementale dans ce but. Par exemple, supposons qu'une juridiction particulière puisse exporter une portion de son fardeau fiscal à des non résidents de la fédération et examinons la réaction probable des marchés privés devant les prix moins élevés des services publics dans cette région. À court terme, l'avantage fiscal peut être capitalisé dans les valeurs immobilières et les prix des logements de la juridiction;

Toutefois, comme je l'ai mentionné précédemment, lorsque plusieurs taxes sont perçues au lieu de résidence, c'est leur total et non leur composition relative qui importe pour l'examen des disparités fiscales. Par exemple, malgré un taux supérieur à celui de l'Ontario, le Manitoba finance son programme d'assurance-maladie exclusivement avec l'impôt sur le



program. Ontario, on the other hand, assesses fairly high family premiums to pay for its share of Medicare costs. Moreover, it is the difference in effective rather than nominal tax rates which determines the extent of the tax burden borne by different economic units. As far as I am aware, only one study has been done which uses a variety of plausible assumptions concerning the incidence of various taxes to calculate regional tax burdens. Maslove's estimates of average tax payments per family by region and income class are shown in Table 3 for the year 1969. While there is some slight tendency for family tax bills to be higher in the Atlantic region than elsewhere, on the whole it appears that the average person's comprehensive tax bill in any income class, except perhaps for those at the very top, is largely independent of where he resides. Ignoring the expenditure side of the public sector, which it is always dangerous to do, the Canadian tax system overall may be by and large neutral with respect to choice of residence and the allocation of labour.

This interesting result nonetheless needs to be surrounded with a battery of cautionary remarks. First, in their preoccupation with vertical equity, all incidence studies ignore deviations around the mean in each income class (essentially, the whole problem of horizontal equity), and therefore many allocative stresses may escape the analytical net of incidence studies.<sup>25</sup> Secondly, in measuring pressures for interregional mobility, it is the taxpayer's perception of relative tax burdens and not the estimates of the incidence analyst which will determine the matter. Finally, the results of all incidence studies are sensitive in some degree to the particular assumptions on which the estimates are based.

While a quick review of Canada's current position is by and large reassuring, there may be significant storm clouds brewing on the horizon. Many provinces, for example, have recently moved in the direction of granting tax subsidies to investment within their borders. Alberta has announced its intention of establishing a separate corporate tax system to influence industrial location, and British Columbia now offers a 5 per cent dividend tax credit for B.C. residents receiving dividend income from companies with head offices there. In its latest budget, Quebec offered its residents a tax deduction of up to 20 per cent for the purchase of common shares issued by companies having their head offices in that province. Moreover, nontariff barriers to interprovincial trade, whether they take the form of marketing board or provincial government purchasing policies, promise to impose a great deal of strain on the Canadian common market. In fact, it could be argued that government regulatory policy can always undermine whatever harmony tax and expenditure policies can achieve. Perhaps one of the biggest challenges for the future will be to find ways of preserving the current elements of cooperation in the fiscal system against the growing degree of interprovincial competition for jobs and investments.

The remainder of this section assesses the degree of interprovincial harmonization of individual tax bases, particularly, the corporate income, personal income and sales taxes, and a brief comparison with experience in the United States and Switzerland. Other tax bases are of minor revenue weight, although they are not devoid of some interesting features.

revenu. Par contre, l'Ontario perçoit des primes familiales assez fortes pour régler sa part des coûts d'assurance-maladie. En outre, c'est la différence entre les taux réels (et non pas nominaux) qui détermine le fardeau fiscal imposé aux diverses unités économiques. Pour autant que je sache, il existe une seule étude où l'on examine les effets de diverses taxes sur le calcul du fardeau fiscal propre à chaque région. Le tableau 3 expose, pour l'année 1969, les évaluations de Maslove sur les prélèvements d'impôt moyens, répartis par famille, par région et par catégorie de revenus. Même si les factures familiales tendent à être légèrement plus élevées dans la région de l'Atlantique, il semble en général que, pour le contribuable moyen de n'importe quelle catégorie (sauf peut-être la plus élevée), le total soit largement indépendant du lieu de résidence. Si l'on oublie le facteur dépenses du secteur public, ce qui est toujours risqué, le système fiscal du Canada peut, dans l'ensemble, être neutre par rapport au choix des résidences et à la distribution de la main-d'œuvre.

Ce résultat intéressant doit néanmoins être assorti d'une série de réserves. En premier lieu, axées sur l'équité verticale, toutes les études d'incidence négligent les écarts par rapport à la moyenne, dans chaque catégorie de revenu (soit, essentiellement, tout le problème de l'équité horizontale); aussi bon nombre d'exceptions échappent-elles à leurs théories.<sup>25</sup> En second lieu, quand on mesure les pressions qui entraînent la mobilité entre les régions, c'est la perception qu'a le contribuable du fardeau fiscal relatif et non les prévisions d'un analyste qui entre en ligne de compte. Finalement, les résultats de toutes les études d'incidence tiennent compte, dans une certaine mesure, des postulats sur lesquels se fondent les prévisions.

Même si un aperçu de la situation actuelle du Canada est en général rassurant, l'avenir semble menaçant. Par exemple, bon nombre de provinces accordent depuis peu des subventions fiscales aux investissements effectués sur leur territoire. L'Alberta manifeste son intention d'instaurer un système distinct d'imposition des sociétés pour influencer sur l'emplacement des industries, et la Colombie-Britannique offre maintenant un crédit d'impôt à ceux de ses habitants qui reçoivent des dividendes versés par des entreprises ayant leur siège social sur son territoire. Dans son dernier budget, le Québec offrait à ses habitants une déduction d'impôt de près de 20 p. 100 pour l'achat d'actions communes émises par les sociétés ayant leur siège central dans cette province. En outre, les barrières non tarifaires au commerce interprovincial—qu'il s'agisse de politiques établies par des offices de commercialisation ou un gouvernement provincial—laissent prévoir une forte pression sur le marché commun canadien. En fait, on peut alléguer qu'une réglementation gouvernementale est toujours susceptible d'annuler les effets positifs des politiques sur les impôts et dépenses. L'un des plus grands défis pour l'avenir consistera à trouver comment préserver la coopération actuelle dans le système fiscal, malgré la concurrence croissante que se font les provinces pour les emplois et les investissements.

Le reste de la présente section évalue l'harmonisation interprovinciale des assiettes fiscales individuelles (surtout l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers, ainsi que les taxes de vente) et compare brièvement notre expérience à celle des États-Unis et de la Suisse. D'autres assiettes fiscales ont peu d'influence sur les revenus, même si elles comportent des

Ontario, for example, until very recently imposed a gift tax on nonresidents gifting real property sited in Ontario.

It is well known that provincial income taxes are "piggybacked" onto the federal income tax with the result that except for Quebec, which operates its own income tax, the same definition of taxable income and the same structure of progressive tax rates prevails in each province. Because of this tied rate structure, any increase in a province's tax rate automatically will be harmonized with the distribution of relative tax burdens in other provinces. To this extent the distribution branch is firmly lodged at the federal level although various devices such as property and sales tax or cost-of-living credits have been used by the provinces to modify the distribution of tax payments and, in particular, to lighten them at the lower end of the income scale.<sup>26</sup> Ontario, for example, has resorted to numerous tax credit schemes in an attempt to integrate the income tax base with other tax bases and attain a measure of global tax equity.

As the maverick in the system, Quebec in recent budgets has established a structure of marginal tax rates which is noticeably more progressive than in the rest of the country.<sup>27</sup> Those earning more than \$30,000 annually face a significantly larger tax bill than if they earned the same income in Ontario, and according to press reports at least, this tax differential is causing a tax-induced exodus from the province and severe recruiting problems for Quebec-based firms.<sup>28</sup> If there is any truth to these reports, the nominally more progressive tax is likely to have an effectively regressive incidence pattern as one or the other of two adjustments occur. The tax differential will generate competitive labour market pressures for the payment of higher wages and salaries which will be translated into higher prices for locally produced and consumed goods and services. In this case the burden of the tax will be borne by less mobile members of the labour force, many of whom will earn relatively low incomes. Alternatively, if prices cannot rise because the goods involved compete against imports whose price is fixed, it is likely that capital as well as labour will move to lower tax jurisdictions, thereby reducing the demand for coöperant factors of production such as unskilled labour.<sup>29</sup>

As Johnson has noted, the treatment of interprovincial transactions under the retail sales tax has attracted relatively little attention in Canada.<sup>30</sup> To apply the destination principle effectively requires fiscal frontiers to impose the tax on imports. Without these frontiers or border stations it is possible that some interprovincial transactions may go untaxed (if the good is purchased in one jurisdiction and delivered to another), be taxed twice (once in the jurisdiction of purchase and again in the jurisdiction of use) or involve payment to the wrong jurisdiction (where the good is purchased rather than where it is used). When this happens, horizontal equity is definitely violated and possibly also vertical equity, depending on the type of good in question. In Johnson's judgment these problems are not serious, in view of the fact that there are few large border towns in Canada and tax rates, except in Alberta, are not dissimilar. Moreover, provinces have reached agreements with large mail-order stores to have them collect tax from the customer at the rate set by the province in which he resides and have required or persuaded out-of-province firms

caractéristiques intéressantes. Jusqu'à tout récemment, par exemple, l'Ontario imposait les dons de biens immobiliers situés sur son territoire, par des non résidents.

Il est bien connu que les impôts provinciaux sur le revenu sont «greffés» à celui du gouvernement fédéral, de sorte que (hormis le Québec qui administre son propre régime) la même définition du revenu imposable et le même barème progressif sont en vigueur dans chaque province. Vu cette structure mixte, toute hausse d'un taux provincial s'harmonise automatiquement avec la distribution du fardeau fiscal relatif dans d'autres provinces. Dans cette mesure, le service de distribution est fermement installé à l'échelon fédéral, bien que les provinces aient employé divers éléments (comme les impôts fonciers, les taxes de vente et les crédits de vie chère) pour modifier la distribution des paiements d'impôt et notamment les alléger pour les revenus peu élevés.<sup>26</sup> Par exemple, l'Ontario a recouru à de nombreux crédits d'impôt pour essayer d'intégrer le revenu aux autres assiettes fiscales et atteindre une certaine équité globale.

«Enfant terrible» du système, le Québec, dans ses récents budgets, a instauré une structure de taux marginaux sensiblement plus progressive que dans le reste du pays.<sup>27</sup> Ceux qui gagnent plus de \$30 000 par année déboursent beaucoup plus que s'ils gagnaient le même revenu en Ontario et, du moins selon les journaux, cette différence a causé un exode vers l'extérieur et de graves problèmes de recrutement pour les sociétés dont le siège est au Québec.<sup>28</sup> Si ces renseignements sont exacts, l'impôt théoriquement plus progressif aura sans doute un effet régressif quand se produira l'un ou l'autre de deux ajustements. L'écart fiscal augmentera, sur le marché du travail, les pressions concurrentielles pour des salaires supérieures, qui se traduiront par une hausse du prix des biens et services produits et consommés localement. Dans ce cas, le fardeau fiscal retombera sur les membres moins mobiles de la main-d'œuvre active, dont la plupart gagnent un revenu relativement peu élevé. Par ailleurs, si les prix ne peuvent augmenter parce que les biens concurrencent des exportations à prix fixes, capitaux et main-d'œuvre déménageront vers des juridictions fiscales à taux plus faibles, réduisant ainsi la demande de facteurs de production coöperatifs, comme la main-d'œuvre non spécialisée.<sup>29</sup>

Comme le souligne Johnson, le traitement des transactions interprovinciales aux termes de la taxe de vente au détail a attiré relativement peu d'attention au Canada.<sup>30</sup> Pour être efficace, le principe de destination exige une taxe d'exportation aux frontières fiscales. Sans ces dernières, sortes de «postes frontières», il est possible que certaines transactions interprovinciales ne soient pas taxées (si un bien acheté dans une juridiction est livré dans une autre), le soient doublement (à la fois dans les secteurs d'achat et d'utilisation) ou entraînent un paiement à une juridiction non compétente (achat plutôt qu'utilisation). En pareil cas, il y a une nette infraction à l'équité horizontale et parfois à la verticale, suivant le type de bien en question. Selon Johnson, ces problèmes sont mineurs car le Canada compte peu de grandes villes frontalières et, sauf en Alberta, les taux d'imposition sont les mêmes. En outre, les provinces ont conclu, avec les grands magasins de commandes postales, des accords par lesquels ces derniers perçoivent auprès du client une taxe établie par rapport à la province de résidence; elles demandent aussi aux entreprises de l'extérieur



Table 2  
Provincial Tax Rates, 1969 and 1978

Province	Sales tax rate		Corporate personal income tax rates		Income tax rates	
	1969	1978	1969	1978	1969	1978
	%		%		%	
Newfoundland	7	11	33	58	13	12-14
Prince Edward Island	7	8	28	50	10	10
Nova Scotia	7	8	28	52.5	10	12
New Brunswick	8	8	38	53.8	10	9-12
Quebec	8	8	50	50-60	12	12
Ontario	5	7	28	44	12	10-13
Manitoba	5	5	33	54	11	11-15
Saskatchewan	5	5	33	53	11	11-14
Alberta	—	—	33	38.5	11	11
British Columbia	5	5	28	46	10	12-15

## Notes:

1. Personal income taxes are expressed as a percentage of federal tax liability. Quebec levies its income tax which in 1978 was approximately 50-60 per cent of the federal tax.
2. Under the sales tax reduction indemnification program of the federal government, all of the provinces in 1978 except Quebec and Alberta reduced their sales tax by 2-3 percentage points for a period of six-nine months. Alberta has no sales tax and Quebec sales tax was eliminated for one year on purchases of clothing, footwear, textiles and furniture.
3. The lower corporate rate applies to small business in some of the provinces above. In addition, there are separate provincial mining and mineral taxes.

Source: *Principal Taxes and Rates*, Statistics Canada, no. 68-201.

Tableau 2  
Taux d'imposition provinciaux, 1969 et 1978

Province	Taux de la taxe de vente		Taux d'imposition des sociétés et des particuliers		Taux d'imposition du revenu	
	1969	1978	1969	1978	1969	1978
	%		%		%	
Terre-Neuve	7	11	33	58	13	12-14
Île-du-Prince-Édouard	7	8	28	50	10	10
Nouvelle-Écosse	7	8	28	52,5	10	12
Nouveau-Brunswick	8	8	38	53,8	10	9-12
Québec	8	8	50	50-60	12	12
Ontario	5	7	28	44	12	10-13
Manitoba	5	5	33	54	11	11-15
Saskatchewan	5	5	33	53	11	11-14
Alberta	—	—	33	38,5	11	11
Colombie-Britannique	5	5	28	46	10	12-15

## Notes:

1. L'impôt sur le revenu des particuliers est exprimé en pourcentage de l'obligation fiscale. Le Québec perçoit son impôt qui, en 1978, s'élevait à environ 50 à 60% de l'impôt fédéral.
2. Aux termes du programme d'indemnisation par réduction de la taxe de vente, lancé par le gouvernement fédéral, toutes les provinces (sauf le Québec et l'Alberta) ont, en 1978, réduit leur taxe de vente de 2 ou 3%, pour une période de six à neuf mois. L'Alberta ne perçoit pas de taxe de vente et le Québec a éliminé la sienne pour un an sur les vêtements, chaussures, textiles et meubles.
3. Le taux plus faible s'applique aux revenus des petites entreprises, dans certaines des provinces mentionnées ci-dessus. En outre, il existe des taxes provinciales distinctes sur les mines et les minéraux.

Source: *Principaux impôts et taux d'imposition*, Statistique Canada, no. 68-201.

Table 3  
Average Tax Payments per Family by Region and Income Class, 1969

Income class (\$ thousands)	Atlantic	Quebec	Ontario	Manitoba- Saskatchewan	Alberta	British Columbia
less than 2	\$ 576	\$ 610	\$ 816	\$ 768	\$ 757	\$ 658
2-2.9	988	1,029	1,158	1,129	1,190	1,044
3-3.9	1,705	1,449	1,597	1,599	1,629	1,634
4-4.9	1,982	1,955	2,139	2,095	2,126	2,195
5-5.9	2,530	2,316	2,516	2,253	2,473	2,392
6-6.9	2,985	2,914	3,253	2,817	2,876	3,329
7-7.9	3,668	3,225	3,454	3,341	3,538	3,193
8-8.9	4,071	3,812	4,049	3,520	3,736	3,642
9-9.9	4,507	4,205	4,382	4,019	4,719	4,278
10-10.9	5,625	4,890	4,994	4,491	5,205	4,858
11-11.9	5,625	5,364	5,220	4,692	5,166	5,351
12-14.9	6,994	5,932	6,196	5,838	6,080	6,084
more than 15	12,574	11,026	11,949	13,865	11,546	15,106

Source: Allan M. Maslove, *The Pattern of Taxation in Canada* (Economic Council of Canada, 1972).

Tableau 3  
Moyenne des impôts sur le revenu versés par unité familiale, région et catégorie de revenus, 1969

Catégorie de revenus (en milliers de dollars)	Atlantique	Québec	Ontario	Manitoba- Saskatchewan	Alberta	Colombie- Britannique
moins de 2	\$ 576	\$ 610	\$ 816	\$ 768	\$ 757	\$ 658
2-2,9	988	1 029	1 158	1 129	1 190	1 044
3-3,9	1 705	1 449	1 597	1 599	1 629	1 634
4-4,9	1 982	1 955	2 139	2 095	2 126	2 195
5-5,9	2 530	2 316	2 516	2 253	2 473	2 392
6-6,9	2 985	2 914	3 253	2 817	2 876	3 329
7-7,9	3 668	3 225	3 454	3 341	3 538	3 193
8-8,9	4 071	3 812	4 049	3 520	3 736	3 642
9-9,9	4 507	4 205	4 382	4 019	4 719	4 278
10-10,9	5 625	4 890	4 994	4 491	5 205	4 858
11-11,9	5 625	5 364	5 220	4 692	5 166	5 351
12-14,9	6 994	5 932	6 196	5 838	6 080	6 084
plus de 15	12 574	11 026	11 949	13 865	11 546	15 106

Source: Allan M. Maslove, *L'incidence des impôts au Canada* (Conseil économique du Canada, 1972).

to register with the province and collect taxes on sales according to residence. There are also established channels for the regular exchange of information among the provinces regarding interprovincial transactions. Still, only Ontario and New Brunswick allow refunds on out-of-province purchases provided they are taken out of the province within 30 days of purchase. And only Ontario seems to be making a concerted effort to offer refunds on purchases made by tourists as it is proper to do if the tax is not to be exported in part to nonresidents.

Perhaps because it is a source-related tax, a great deal of effort has been expended in attempts to harmonize the provincial taxation of multiprovincial companies. Unless there are rules or agreements to determine when a company is taxable in

(ou les persuadent) de s'inscrire auprès d'elles et de percevoir une taxe de vente selon la résidence. On a aussi établi des filières permettant l'échange régulier d'information entre les provinces, au sujet de leurs transactions mutuelles. Toutefois, seuls l'Ontario et le Nouveau-Brunswick autorisent des remboursements pour des achats destinés à l'extérieur, pourvu que les articles en question quittent leur territoire dans les 30 jours qui suivent l'achat. En outre, seule l'Ontario semble faire un effort concerté pour offrir des remboursements sur les achats effectués par des touristes, comme il convient de faire si la taxe ne doit pas être partiellement exportée aux non résidents.

C'est peut-être parce qu'il s'agit du principe source que l'on s'est largement efforcé d'harmoniser l'imposition provinciale des sociétés «multiprovinciales». Ces dernières doivent affronter le problème des impôts multiples, à moins qu'ils n'existe



a given province (nexus rules) and what a province's fair share of total company profit is (allocation rules), multiprovincial companies face the problem of overlapping tax claims. Both jurisdictional and apportionment rules are necessary to avoid multiple taxation of the same corporate tax base.

As contended earlier, the ability-to-pay criterion in an open economy requires integration of the corporate and personal income taxes and taxation of all income regardless of source according to the residence principle. The benefit criterion, however, argues for the imposition of some tax where the profits originate. Neither of these criteria has been seriously considered in the design of corporate taxes applied at the provincial level. Instead, much more attention has been paid to the administrative problem of how to avoid minimizing conflicting tax claims in splitting a corporate income flow among provinces of source. As ably documented and chronicled by Smith,<sup>31</sup> the federal government, in consultation with the provinces, devised a two-factor apportionment formula giving equal weight to payrolls and gross receipts. Thus a province's entitlement to the company's total profit was that figure multiplied by one-half of the fraction of total company payroll originating in the province and one-half of the fraction of total gross receipts attributable to sales within the province. Payrolls were included, because it was felt that using only gross receipts in the formula would allocate too much profit to the province where the head office was located. Special rules were drawn up for companies in the financial, insurance and transportation industries, and rules for nexus (the criterion adopted was that of a permanent establishment) and the definition of taxable income were spelled out. Foreign-source income was invariably exempted from tax and a provincial tax credit was available to a company operating in only one province and thus taxable on its worldwide income.

It was not until some time later that these rules would be adopted by all of the provinces. For a while Ontario and Quebec operated with different rules and Ontario provided a tax credit for taxes paid outside the province. Without a credit, overlapping tax claims were possible, since corporations with their head office located in Ontario were subject to tax even if their income was earned elsewhere—the residence principle was applied to corporations. During the period 1952-57 Ontario accepted the federal formula, and only the Quebec formula remained out of step with practice in the other provinces. In Quebec sales was the sole factor used to apportion profits, and sales to another province were ascribed to Quebec unless the company had a plant (physical presence) in the other jurisdiction. In 1957 Ontario once again formulated its own rules and defined gross revenue as occurring at the point of shipment rather than at the point where the sale was negotiated. Ontario subsequently replaced its origin with a destination rule and the federal government followed suit. A new rule allocated revenue from international sales to the province in which the sales office was located and was later amended to favor the province which produced the exports. In 1961 Quebec fell into line and adopted the same two-factor formula as the other provinces weighting payrolls and sales at destination equally. Although they maintain separate corporate income taxes, Ontario and Quebec conform closely to the

des règles ou des accords pour déterminer à quel moment une société est imposable dans une province donnée (règles de connexion) et quelle est la juste part provinciale dans son bénéfice total (règles de répartition). Il faut à la fois réglementer les juridictions et la distribution pour éviter une imposition multiple de la même assiette fiscale d'une société.

Tel qu'affirmé précédemment, pour appliquer le critère de la faculté contributive (ou aptitude à payer) dans une économie ouverte, il faut intégrer les impôts sur le revenu des sociétés et particuliers et taxer tous les gains, quelle que soit leur source, suivant le principe résidence. Par contre, le critère des bénéfices prévoit l'imposition d'une taxe à l'origine pour ceux-ci. On n'a sérieusement étudié aucun de ces critères avant de fixer les impôts sur les sociétés, au niveau provincial. On s'est plutôt bien plus préoccupé d'un problème administratif: comment éviter de réduire les déductions opposées en distribuant les revenus des sociétés entre les provinces d'origine. Comme Smith<sup>31</sup> l'indique fort bien, documentation à l'appui, le gouvernement fédéral a conçu, de concert avec les provinces, une formule de répartition en deux volets qui accorde une égale importance aux salaires et aux recettes brutes. Aussi, la part provinciale de tous les bénéfices d'une entreprise consiste-t-elle en ce montant, multiplié par la moitié de la portion des salaires perçus dans la province et la moitié de la portion des gains bruts imputable aux ventes réalisées dans celle-ci. On tient compte des salaires, car se limiter aux recettes brutes reviendrait à attribuer une part excessive des bénéfices à la province où est situé le siège social. On a fixé des règles spéciales pour les sociétés financières, les compagnies d'assurance et de transport, ainsi que des règles de connexion (le critère adopté étant celui d'un établissement permanent); on a aussi défini le revenu imposable. Les revenus de l'étranger étaient invariablement exemptés d'impôt et l'on offrait un crédit d'impôt provincial aux sociétés exploitées dans une seule province et donc imposables sur leur revenu mondial.

C'est seulement un peu plus tard que ces règles furent adoptés par toutes les provinces. Pendant un certain temps, l'Ontario et le Québec appliquaient des règles différentes et l'Ontario offrait un crédit d'impôt pour les taxes versées hors de la province. Sans ce crédit, il y avait danger d'imposition multiple, car les sociétés dont le siège social était situé en Ontario devaient verser une taxe même si leurs revenus provenaient de l'extérieur, le principe résidence étant appliqué aux entreprises. De 1952 à 1957, l'Ontario accepta la formule fédérale et seul le Québec se démarquait par rapport aux autres provinces: seules les ventes contribuaient à répartir les bénéfices et celles qui étaient réalisées auprès d'autres provinces étaient imputées au Québec, sauf si l'entreprise comptait une usine (présence physique) dans l'autre juridiction. En 1957, l'Ontario se remit à formuler ses propres règles et définissait le revenu brut comme les gains perçus au point d'expédition plutôt qu'au point de vente. Cette province remplaça plus tard le principe d'origine par un système de destination et le gouvernement fédéral y donna suite. Un nouveau règlement imputait le revenu des ventes internationales à la province où était situé le bureau des ventes; il fut ensuite modifié en faveur de la province exportatrice. En 1961, le Québec s'aligna sur les autres provinces, adoptant la même formule à deux facteurs pour accorder une égale importance aux salaires et aux ventes à destination. Bien que leurs systè-

federal definitions of taxable income and normally revise that definition to be consistent with any changes in federal practice.

As several writers, for example McLure and Smith, have stressed, the vital question in harmonizing provincial corporate taxation is not the exact content of the apportionment rules but rather the uniform application of any set of rules.<sup>32</sup> Despite this fact, there has been some debate about the appropriate set of weights or factors to be included in the formula. Smith's paper makes it clear that a search has gone on to distribute profits on the basis of economic activity and it has been alleged that "property and payroll are reasonably good measures of economic activity *value added* but sales are not, because they measure only the time when a profit is made, not where it is made."<sup>33</sup> McLure has demonstrated that this debate is fruitless because any geographic division of a multijurisdictional income stream must inevitably be arbitrary. Both production and sales are jointly required to create a profit and assigning weights to the supply (payrolls and property) and demand (sales) sides of the market is reminiscent of Marshall's query about which blade of the pair of scissors is responsible for the cutting.

This dismissal of the search for the "correct" formula to use for apportionment should not be taken to mean that the elements of the formula are of no consequence. Consider the inclusion of the sales factor for instance. There are first of all several knotty problems in applying the sales factor. How should transshipments and sales to the federal government be handled? Should export sales be excluded from the denominator of the formula or only from the numerator? Secondly, the sales portion of the tax is a levy on gross receipts and this is a particularly inappropriate form of sales taxation, because it can give rise to tax cascading when the sale is of an intermediate nature. The choice of elements and weights will also affect the distribution of tax revenues and the incentives for industry location among the provinces unless the formula is uniformly applied.

However, uniformity is not a goal in its own right but is rather a means to achieve more ultimate objectives. Even though uniformity of apportionment rules may be achieved, provincial corporate income taxes may be undesirable when they are evaluated in terms of equity and efficiency. McLure has recently shown that the sales-related portion of the profits tax is in fact a disguised form of gross receipts tax or tax on corporate sales.<sup>34</sup> Similarly, the payroll portion of the profits tax is equivalent to a tax on corporate payrolls. McLure speculates that the incidence of the tax on corporate payrolls is borne by immobile labour and land while that part of the tax falling on corporate sales is most likely borne by consumers<sup>35</sup>. Therefore provincial personal income or sales taxes may be no worse in terms of vertical equity and are definitely preferable in terms of horizontal equity. Formula apportionment also does not avoid the misallocation of resources which occurs whenever provincial tax rates differ. It is easy to show, as McLure has done, that corporate sales or production are discouraged in those provinces having the highest tax rates. Uniformity of apportionment rules does not remove the distorting effects of nonuniform tax rates and it is for this reason

mes d'imposition du revenu des sociétés soient différents, l'Ontario et le Québec respectent étroitement les définitions fédérales du revenu imposable et les modifient habituellement en fonction de tout changement apporté à la pratique fédérale.

Comme le soulignent plusieurs auteurs, par exemple McLure et Smith, le problème essentiel que suscite l'harmonisation des taxes provinciales sur les sociétés consiste, non pas à établir la teneur exacte des règles de répartition, mais plutôt à appliquer uniformément tout ensemble de règles.<sup>32</sup> Néanmoins, on ne s'entend pas encore tout à fait sur les facteurs à inclure dans la formule. Smith précise clairement qu'on a entamé une recherche pour distribuer les bénéfices d'après l'activité économique et qu'on estime que biens et salaires permettent des mesures raisonnables de l'activité économique (valeur ajoutée), mais pas les ventes car elles ne rendent compte que du moment et non du lieu d'un bénéfice.<sup>33</sup> McLure démontre que ce débat est stérile car toute division géographique d'un ensemble de revenus provenant de multiples juridictions est inévitablement arbitraire. Production et vente sont toutes deux nécessaires aux bénéfices; attribuer des cotes relatives à l'offre (salaires et biens) et à la demande (ventes) du marché revient à se demander, comme Marshall, quelle lame des ciseaux est la plus coupante.

Le rejet de la recherche de la «bonne» formule à employer pour les réparations ne signifie pas que les éléments de celle-ci n'ont aucune importance. Étudions, par exemple, l'inclusion du facteur ventes, dont l'application pose d'abord plusieurs problèmes épineux. Comme faut-il traiter les réexpéditions et les ventes au gouvernement fédéral? Les ventes à l'exportation doivent-elles être exclues du dénominateur ou seulement du numérateur de la formule? En second lieu, la portion ventes de la taxe est une contribution grevant les recettes brutes et constitue un mode d'imposition fort inapproprié des ventes car elle peut entraîner une taxation en cascade si la vente est de nature intermédiaire. Le choix des éléments et de leur importance relative influera aussi sur la distribution des revenus d'impôt et les stimulants à l'établissement d'industries entre les provinces, à moins que la formule ne soit uniformément appliquée.

Toutefois, l'uniformité n'est pas un but en soi, mais plutôt un moyen d'atteindre des objectifs plus importants. Même si l'on peut uniformiser les règles de répartition, il ne serait peut-être guère indiqué, en termes d'équité et d'efficacité, d'appliquer ces taxes provinciales au revenu des entreprises. McLure a récemment démontré que la portion «ventes» de la taxe sur les bénéfices constitue en réalité une forme déguisée d'impôt sur les recettes brutes ou sur les ventes des sociétés.<sup>34</sup> De même, la portion «salaires» de cette taxe équivaut à un impôt sur les salaires des sociétés. McLure formule une théorie: le fardeau fiscal de ce dernier impôt retomberait sur la main-d'œuvre immobile et les valeurs foncières, tandis que la portion de la taxe consacrée aux ventes des sociétés frapperait les consommateurs.<sup>35</sup> Par conséquent, l'impôt sur le revenu des particuliers et les taxes de ventes, établis par les provinces, ne compromettront peut-être pas davantage l'équité verticale et sont nettement préférables sur le plan de l'équité horizontale. La répartition suivant une formule établie ne permet d'ailleurs pas d'éviter la mauvaise ventilation des ressources qui se produit chaque fois que les taux provinciaux diffèrent. Il est facile de montrer, comme McLure, que les provinces dont le



that proposals to federalize the corporate tax field have many advocates.<sup>36</sup> As a harmonization step, federalization and revenue sharing may be decidedly preferable to the alternative of relying on provincial consultation and agreement to produce uniform tax rates.

In comparison with other federal states, Canada is frequently held up as a model for emulation. Switzerland, for example, with its 25 fiscally independent cantons has been labelled a "tax jungle" by Duss and Bird who discovered an enormous number of tax differentials arising from that country's incredible diversity of wealth and income taxes.<sup>37</sup> The problems created by these differentials seem more serious than they would be in Canada, because of the short distances involved in moving from one canton to another. An analogy is also drawn between the inability of the city of Basel, because of the intercantonal mobility of the rich, to make a wealth surtax stick, and the recent withdrawal of the Canadian provinces from the gift and succession tax field.<sup>38</sup> However, the primary source of tax differentials is the reliance by subnational governments on the use of personal and corporate income taxes. After noting that any scheme to harmonize fiscal relationships will require some sacrifice of cantonal sovereignty, Duss and Bird conclude that implementation of what they consider to be the ideal federalist solution—equal fiscal residuals—will necessitate a great deal of careful study and research.<sup>39</sup>

In evidencing more fiscal harmonization than is found in Switzerland but less in Canada, the United States exhibits a curious mixture of tax chaos and tax coordination at the level of state taxation. Sifting through the recent writings of Break, McLure, Cahoon and Brown, and Hellerstein, it becomes apparent that there is considerable scope for improved techniques on interstate tax coordination.<sup>40</sup> According to Hellerstein, some states impose income taxes on the earnings of nonresidents, only a small number have income taxes which conform to the federal income tax base, other states levy higher user and licence fees on out-of-state residents and a few have sought to impose higher use taxes on "foreign" goods purchased by local consumers than the sales tax would have imposed. A number of states have also encountered problems in forcing out-of-state sellers, particularly catalogue sellers, to register with them and remit sales tax on purchases made by residents. State resistance to conformity with the federal income tax base appears to rest on the political hardship of raising state tax rates if federal taxes are reduced.<sup>41</sup>

In the area of corporate taxation, the Multi-State Tax Commission was proposed in 1965 and established in 1967 as an alternative to federal interstate legislation. Its constitutional legality still has not been firmly established. Presently, 21 states belong to it and adhere to UDITPA (Uniform Division of Income for Tax Purposes Act) for apportioning corporate income among themselves, but differences among them remain in the treatment of business income (to be apportioned) and

taux est le plus élevé limitent les ventes ou la production des sociétés. L'uniformité des règles de distribution n'élimine pas les distorsions des taux non uniformes et c'est pourquoi les propositions en vue de «fédéraliser» l'imposition des sociétés ont de nombreux partisans.<sup>36</sup> Comme étapes de l'harmonisation, la «fédéralisation» et le partage des revenus peuvent être décidément préférables à la solution de rechange: consulter les provinces et obtenir leur accord pour établir des taux uniformes.

En comparaison avec d'autres états fédéraux, le Canada est souvent posé en modèle. La Suisse, par exemple, avec ses 25 cantons fiscalement indépendants, est considérée comme une «jungle» par Duss et Bird, qui y ont découvert un nombre impressionnant d'écarts fiscaux, suscités par l'incroyable diversité des richesses et impôts.<sup>37</sup> Les problèmes ainsi créés semblent plus graves qu'ils ne le seraient au Canada, à cause des faibles distances qui séparent les cantons. Les deux auteurs tracent aussi un parallèle entre l'incapacité de la ville de Bâle à maintenir une surtaxe sur les richesses (à cause de la mobilité des riches entre les cantons) et le récent retrait effectué par les provinces canadiennes par rapport aux droits sur les dons et successions.<sup>38</sup> Cependant, la première source d'écart est la dépendance des administrations provinciales et municipales envers les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Après avoir noté que tout essai en vue d'harmoniser les relations fiscales entraînerait une diminution de la souveraineté des cantons, Duss et Bird concluent que l'application de ce qu'ils considèrent comme la solution fédéraliste idéale—égalité des résidus fiscaux—exigera une étude et une recherche soigneuses.<sup>39</sup>

En manifestant une harmonisation fiscale plus grande que celle de la Suisse, mais moins étendue que celle du Canada, les États-Unis offrent un curieux mélange de chaos et de coordination, au niveau des taxes d'état. Un aperçu des récents ouvrages de Break, McLure, Cahoon, Brown et Hellerstein montre qu'il y a manifestement beaucoup d'améliorations à apporter aux techniques de coordinations des impôts entre les états.<sup>40</sup> D'après Hellerstein, certains états taxent les gains des non résidents; quelques-uns seulement lèvent des impôts sur les revenus conformes à l'assiette fiscale fédérale; d'autres relèvent les frais d'utilisation et de permis pour ceux qui ne résident pas sur leur territoire; et quelques-uns cherchent à imposer, sur les biens «étrangers» achetés par les consommateurs locaux, des taxes d'utilisation supérieures aux taxes de vente. Un certain nombre d'états éprouvent également des difficultés à forcer les vendeurs de l'extérieur de leur territoire, notamment ceux qui emploient des catalogues, à s'inscrire auprès d'eux et à leur remettre les taxes de vente sur les achats effectués par les résidents. La réticence des états à s'aligner sur l'assiette fiscale fédérale semble reposer sur la difficulté politique de hausser les taxes des états si les impôts fédéraux sont réduits.<sup>41</sup>

En matière d'imposition des sociétés, on a proposé en 1965 et instauré en 1967 la Multi-State Tax Commission, pour éviter une intervention législative du gouvernement fédéral entre les états. La légalité constitutionnelle de cette instance n'est pas encore fermement établie. Actuellement, 21 états en font partie et adhèrent à l'UDITPA (Uniform Division of Income for Tax Purposes Act) pour répartir entre eux le revenu des sociétés, mais il subsiste des désaccords sur le

nonbusiness income (nonapportioned interest, rents and the like). Substantial tax overlapping of corporate incomes continues to be a problem and a device for interstate tax competition. Since profits taxes on factors serve to repel industry, states have a vested interest in resorting to allocation formulas which rely more heavily on destination rather than origin elements. Iowa, for example, has adopted a single factor destination sales formula which subjects out-of-state companies to a much higher tax rate than manufactures located in the state selling to out-of-state purchasers. Many so-called snowbelt states (e.g., New York, Massachusetts and Wisconsin) have recently introduced a double-weighting of the sales factor in an effort to combat the shift of jobs and industry to the so-called sunbelt states. The state of California is somewhat unique because it applies a unitary business concept in which the foreign earnings of California-based companies are subject to the state's corporate tax levy. McLure has strongly criticized both the undesirable effects of an uncoordinated corporate tax system and the whole philosophy of apportionment. Because state corporate income tax taxes, apportioned or not, will interfere with efficient resource allocation and will be associated with either dubious or perverse equity effects, he advocates that states vacate this tax field and replace their revenue loss with the proceeds from a higher federal tax yield. This urging of a policy of perfect harmonization is consistent with his view that the interests of federalism are most fully served by a system of taxation in which subfederal units of government rely exclusively on nonexportable benefit taxes, and the federal government has sole responsibility for maintaining over-all fiscal progressivity.<sup>42</sup>

As indicated earlier, a number of writers (Huggett for example) have suggested that the costs of fiscal disharmony will be greater if corporate taxes are unharmonized than if personal income taxes are not coordinated and that tax diversity, if it is to be tolerated, should be confined to the latter form of tax. In concluding this section, I would argue that it is too early to draw such a conclusion, since it has not been established on theoretical grounds and certainly has received no empirical support. The argument in its favour assumes that capital is more responsive to the existence of tax differentials than labour is. This assumption is not convincing enough to reach any conclusion about the relative need for harmonizing different taxes.

Two other factors must also be considered in making the argument. If the object is to minimize the costs of resource misallocation associated with tax differentials, it might be better to have two small tax differentials than one large one. In other words, the size of the welfare cost of any tax differential increases in more than proportion to the size of the distorting tax differential, and along with the response to the distortion, it must be given proper consideration.<sup>43</sup> Secondly, there is a temporal dimension to this matter which should not be ignored. While capital may be more mobile in the long run (50

traitement du revenu des entreprises (à distribuer) et les autres gains (intérêt non réparti, loyers et autres éléments du même genre). Le double emploi assez prononcé des taxes sur le revenu des sociétés pose encore un problème et favorise la concurrence fiscale entre les états. Puisque l'imposition des bénéfices relatifs aux facteurs sert à repousser l'industrie, les états ont un intérêt acquis envers le recours aux formules d'allocation bien plus axées sur la destination que sur l'origine. L'Iowa, par exemple, a adopté une formule de ventes de type destination, à facteur unique, où les sociétés extérieures à l'état sont beaucoup plus taxées que les fabricants de l'état qui vendent à l'extérieur. Bon nombre d'états de la «ceinture de neige» («snowbelt states») — New York, Massachusetts, Wisconsin, etc. — ont récemment introduit une double pondération du facteur ventes pour lutter contre l'exode des emplois et de l'industrie en faveur des états dits de la «ceinture de soleil» («sunbelt states»). Le cas de la Californie est un peu exceptionnel par son concept unitaire où les gains réalisés à l'étranger par des sociétés californiennes font l'objet d'un impôt de l'état sur le revenu. McLure critique énergiquement tant les effets indésirables d'un système fiscal non coordonné que le principe de répartition tout entier. Puisque les impôts sur les revenus (répartis ou non), levés par les états, compromettent la répartition efficace des ressources et seront associés à des effets douteux ou défavorables sur l'équité, il soutient que les états devraient abandonner ce domaine fiscal et compenser leurs pertes de revenus par les produits d'un rendement plus élevé de l'impôt fédéral. Notre soutien envers l'instauration urgente d'une parfaite harmonisation est en accord avec son opinion suivant laquelle les intérêts fédéraux seraient mieux servis par un système d'imposition où les instances provinciales et municipales dépendraient exclusivement des taxes sur les bénéfices non exportables, où le gouvernement fédéral assumerait seul la progressivité fiscale du système entier.<sup>42</sup>

Tel qu'indiqué précédemment, un certain nombre d'auteurs (Huggett, par exemple) estiment qu'il en coûtera plus cher pour harmoniser les impôts sur les sociétés que pour coordonner les impôts sur les sociétés que pour coordonner les impôts sur le revenu des particuliers; et que la diversité fiscale, si elle doit être tolérée, doit se limiter à ce dernier type d'impôt. Pour conclure cette section, j'estime qu'il est trop tôt pour tirer une telle conclusion puisqu'elle ne se fonde pas sur des bases théoriques et ne reçoit assurément aucun soutien empirique. L'argument invoqué en sa faveur présume que le capital est plus sensible que la main-d'œuvre aux écarts fiscaux. Ce postulat n'est pas assez convaincant pour justifier la nécessité relative d'harmoniser différentes taxes.

Il faut tenir compte de deux autres facteurs en formulant cet argument. Si le but consiste à réduire le coût d'une mauvaise distribution des ressources occasionnée par les écarts fiscaux, il vaudrait peut-être mieux assumer deux petites différences qu'une seule grande. En d'autres termes, le coût des avantages de tout écart fiscal augmente plus vite que la différence proprement dite et, tout comme la réaction envers cette dernière, doit être sérieusement étudiée.<sup>43</sup> En second lieu, il ne faut pas perdre de vue la dimension temporelle de cette question. Bien qu'à longue échéance (50 ans?), le capital puisse être plus



years?) than labour is, in the short run the reverse is true, since fixed capital facilities can be reallocated only slowly over time. Since an immediate distortion in the allocation of labour may be more costly than a larger distortion of capital in the future, it does not follow that one should always avoid capital tax distortions and permit tax differentials to exist for labour instead. The case for harmonizing corporate income taxation at the expense of tolerating disharmony in the taxation of labour incomes is plausible, but not proven.

### Conclusions

The major points emerging from the previous discussion are as follows:

1. Prior agreement on the goals of a federation is necessary before it is possible to discuss suitable means of harmonizing taxes among members of the federation. For example, harmonization will always require some sacrifice of fiscal autonomy on the part of members, but some restrictions on freedom of action are consistent with membership in any group or organization. The task of harmonization is to design fiscal arrangements which will permit a given degree of expenditure diversity to be realized with the least amount of loss in economic efficiency.
2. Tax harmonization cannot be divorced from the debate over the issue of which level of government should redistribute income and over the ethics and neutrality of tax exporting. For example, if subfederal levels of government were to rely mainly on benefit forms of taxation and income redistribution were an exclusively federal responsibility, there would be no need to harmonize provincial taxation.
3. Not all tax differentials are distorting and, therefore, in need of harmonization. If tax differentials reflect benefits received, or cost-of-service differentials, or are exported, harmonization, instead of avoiding economic distortions, would in fact, at least in the first two cases, introduce them.
4. Since what is achieved in harmonizing tax rates can always be negated by what occurs on the expenditure side of the public sector budget, fiscal harmonization is a more important objective to pursue than tax harmonization. It is the fiscal residual, not tax rates, which needs to be equalized for firms and individuals across the separate jurisdictions in a federation.
5. We need to know a great deal more about the spatial patterns of fiscal incidence before much confidence can be placed in the desirable effects particular harmonization proposals will have. Empirical research on the topic of tax exporting is especially lacking.<sup>44</sup>
6. The residence and destination principles of taxation are more attractive for adoption by open provincial economies than the origin-source principles. Tax exporting and its distorting effects would be less and the equity basis of taxation improved with the adoption of the former set of principles.
7. If residence-destination principles are applied to taxation at the subfederal level, it is tax bills rather than tax rates which may require harmonization.

mobile que la main-d'œuvre, à court terme, c'est le contraire, puisque le capital fixe ne peut être déplacé que lentement. Étant donné qu'une modification immédiate de la répartition de la main-d'œuvre peut être plus coûteuse qu'une distorsion plus grande mais plus tardive du capital, il ne s'ensuit pas qu'il faille toujours éviter de modifier l'impôt sur le capital en permettant plutôt des écarts fiscaux pour la main-d'œuvre. La nécessité d'harmoniser l'impôt sur le revenu des sociétés, fût-ce en tolérant des écarts dans l'impôt sur les revenus de la main-d'œuvre, est plausible, mais non prouvée.

### Conclusions

Voici les principales conclusions tirées de l'exposé ci-dessus:

1. Il faut s'entendre sur les buts d'une fédération avant de pouvoir discuter des moyens nécessaires pour harmoniser les taxes entre ses membres. Par exemple, l'harmonisation exigera toujours de ces derniers quelque sacrifice d'autonomie fiscale, mais l'affiliation à un groupe ou à une organisation entraîne toujours une certaine restriction de la liberté d'action. La tâche d'harmonisation consiste à concevoir des accords fiscaux permettant une certaine diversité des dépenses en perdant le moins possible d'efficacité économique.
2. L'harmonisation fiscale est forcément reliée au débat sur la question d'établir quelle instance gouvernementale doit redistribuer le revenu et sur l'éthique et la neutralité des exportations d'impôts. Par exemple, si les administrations provinciales et municipales devaient surtout compter sur l'imposition des bénéfices et si la redistribution des revenus était réservée au gouvernement fédéral, il n'y aurait pas lieu d'harmoniser l'impôt provincial.
3. Les écarts fiscaux n'occasionnent pas tous une distorsion et, par conséquent, n'exigent pas tous une harmonisation. S'ils reflètent les avantages reçus ou une indemnité de vie chère ou s'ils sont exportés, l'harmonisation, loin d'éviter les distorsions économiques, les occasionnerait plutôt (du moins dans les deux premiers cas).
4. Puisque les résultats obtenus en harmonisant les taux d'imposition peuvent toujours être annihilés par des mesures touchant les dépenses publiques prévues au budget, il importe davantage de viser l'harmonisation fiscale proprement dite que celle des impôts. C'est le résidu fiscal, et non les taux d'imposition, qu'il faut uniformiser pour les sociétés et les particuliers, entre les juridictions distinctes d'une fédération.
5. Il faut connaître bien davantage les conséquences spatiales de l'imposition avant de faire confiance aux effets souhaitables de certaines propositions d'harmonisation. L'absence de recherches empiriques sur l'exportation des taxes se fait cruellement sentir.<sup>44</sup>
6. Les principes résidence et destination se prêtent davantage aux économies provinciales ouvertes que les principes origine et source, car ils réduisent les exportations des taxes et leurs distorsions, tout en favorisant l'équité propre à la taxation.
7. Si l'on applique les principes résidence et destination aux taxes provinciales et municipales, ce sont les facteurs et non les taux d'imposition qu'il faudra peut-être harmoniser.

8. By international standards Canada already enjoys a large degree of tax harmonization. The main element of disharmony is the reliance of provinces on the source-oriented taxation of corporate incomes and the incomes produced from the exploitation of natural resources. Strong cases can be made for federalizing the taxation of corporate incomes and sharing the revenues from the taxation of natural resources.

9. The main problem facing Canada in the future will be to maintain the current elements of tax and fiscal cooperation in the presence of strong pressures for greater provincial autonomy.

8. Aux yeux du monde international, le Canada jouit déjà, dans une large mesure, d'une harmonisation fiscale. Le principal facteur d'inharmonie est la dépendance des provinces envers l'imposition à la source du revenu des sociétés et du produit de l'exploitation des ressources naturelles. On peut encourager vigoureusement une imposition «fédéralisée» du revenu des sociétés et un partage des revenus résultant de la taxation des ressources naturelles.

9. Le principal problème du Canada à l'avenir consistera à maintenir l'actuelle coopération en matière d'impôt et de fiscalité, malgré de fortes pressions en faveur d'une plus grande autonomie provinciale.

<sup>1</sup> *Living Together—a Study of Regional Disparities* (Ottawa: Economic Council of Canada, 1977).

<sup>2</sup> Other integration movements in the 1960s involved the formation of free trade areas such as the Latin American Free Trade Association (LAFTA) rather than common markets. LAFTA and similar organizations did not seek eventual political unification nor did they relax restrictions on factor migration. Because of their more limited ambitions, tax issues were seldom raised in discussions about the welfare effects of forming these trading blocs.

<sup>3</sup> The most comprehensive of which is ed. C. S. Shoup, *Fiscal Harmonization in Common Markets*, 2 vols. (New York: Columbia University Press, 1967).

<sup>4</sup> Donald R. Huggett, "Tax Base Harmonization," in *Intergovernmental Relations, Issues and Alternatives—1977* (Toronto: Ontario Economic Council, 1977).

<sup>5</sup> Carl Shoup, "Interregional Economic Barriers: The Canadian Provinces," in *Ibid.*

<sup>6</sup> In trade between two countries border tax adjustments are used to convert origin-type taxes to one which follow the destination principle. That is, the tax is rebated on exports and imposed on competing imports to offset the competitive disadvantage otherwise faced by domestic producers. Federal excise taxes and the manufacturers sales tax, both levied on an origin basis, this kind of treatment in Canada.

<sup>7</sup> Hirofumi Shibata, *Fiscal Harmonization Under Freer Trade: Principles and Their Application to a Canada-U.S. Free Trade Area* (Toronto: Private Planning Association of Canada, 1969).

<sup>8</sup> Although most of the discussion refers to provincial government finance, the same issues and problems are relevant to municipal finance as well. Since municipalities are creations of their provincial governments, the definition of a province may be stretched to include them for the sake of the discussion in the text.

<sup>9</sup> N. Andel, "Problems of Government Expenditure Harmonization in a Common Market," in ed. Shoup, *Fiscal Harmonization in Common Markets*, op. cit. vol. 1, 313.

<sup>10</sup> The term "fiscal residuum" originates with the article by James Buchanan ("Federalism and Fiscal Equity" (September 1950), 40 *The American Economic Review* 583, who was seeking to introduce fiscal criteria for the achievement of a horizontal equity, "like treatment of those alike," in a federal state. As John Graham has pointed out to me, if tastes vary by region the equal fiscal treatment of similarly situated individuals does not imply equal fiscal residua across regions.

<sup>11</sup> D. Dosser, "Economic Analysis of Tax Harmonization", in ed. Shoup, *Fiscal Harmonization in Common Markets*, op. cit. vol. 1, 29.

<sup>12</sup> See, for example, J. G. Ballentine and W. R. Thirsk, *The Fiscal Incidence of Some Experiments in Fiscal Federalism*, Department of Urban Affairs (Ottawa: Queen's Printer 1979) for a recent attempt to wrestle empirically with the problems of measuring fiscal incidence.

<sup>13</sup> That there is much greater scope for applying benefit taxes at the subfederal level than current tax practices suggest has been convincingly demonstrated by Richard M. Bird, *Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1976).

<sup>14</sup> One of the requirements for economic efficiency is that consumers face the same relative price structures. Variable sales tax rates, by establishing different relative price structures, cause consumers to forgo some profitable opportunities for commodity exchange.

<sup>15</sup> Choice between these tax bases should presumably be guided by whether benefits are more closely related to total income or to total consumption.

<sup>1</sup> *Vivre ensemble—Une étude des disparités régionales* (Ottawa: Conseil économique du Canada, 1977).

<sup>2</sup> Au cours des années 60, d'autres mouvements d'intégration ont entraîné la formation de zone de libre échange comme l'Association latino-américaine de libre échange (ALALE), plutôt que de marchés communs. L'ALALE et les organisations similaires ne cherchaient ni une éventuelle unification politique, ni un assouplissement des restrictions aux échanges de facteurs. Vu leurs ambitions plus limitées, les questions d'impôt étaient rarement soulevées dans les discussions sur les avantages de ces blocs d'échange.

<sup>3</sup> La plus complète est celle de l'éd. C. S. Shoup intitulée *Fiscal Harmonization in Common Markets*, en 2 volumes (New York, Columbia University Press, 1967).

<sup>4</sup> Donald R. Huggett, "Tax Base Harmonization", in *Intergovernmental Relations, Issues and Alternatives—1977* (Toronto: Ontario Economic Council, 1977).

<sup>5</sup> Carl Shoup, «Interregional Economic Barriers: The Canadian Provinces», *ibid.*

<sup>6</sup> Dans le commerce entre deux pays, des redressements aux frontières servent à convertir les taxes à l'origine en taxes à destination: on exempte les exportations et grève les importations concurrentielles pour compenser les inconvénients qu'ont ces dernières pour les producteurs locaux. Les taxes fédérales d'accise et de vente à la fabrication, perçues à l'origine, en sont des exemples au Canada.

<sup>7</sup> Hirofumi Shibata, *Fiscal Harmonization Under Freer Trade: Principles and Their Application to a Canada-U.S. Free Trade Area* (Toronto: Private Planning Association of Canada, 1969).

<sup>8</sup> Bien que nous traitions surtout des finances de gouvernements provinciaux, les mêmes remarques et problèmes s'appliquent à celles des municipalités. Puisque ces dernières sont établies par leurs gouvernements provinciaux, on peut étendre la définition d'une province à la municipalité, aux fins du présent ouvrage.

<sup>9</sup> N. Andel, «Problems of Government Expenditure Harmonization in a Common Market», in éd. Shoup, *Fiscal Harmonization in Common Markets*, op. cit. vol 1, 313.

<sup>10</sup> Le terme «résidu fiscal» provient d'un article de James Buchanan, intitulé «Federalism and Fiscal Equity» (septembre 1950), 40 *The American Economic Review*, 583, qui vise à présenter des critères fiscaux pour réaliser l'équité horizontale (un traitement uniforme pour des conditions semblables) dans un état fédéral. Comme John Graham me l'a signalé, si les choix varient entre les régions, un même traitement fiscal appliqué à des situations similaires n'entraînera pas forcément des résidus fiscaux identiques.

<sup>11</sup> D. Dosser, «Economic Analysis of Tax Harmonizations», in éd. Shoup, *Fiscal Harmonization in Common Market*, op. cit. vol. 1, 29.

<sup>12</sup> Voir, par exemple, de J. G. Ballentine et W. R. Thirsk, *The Fiscal Incidence of Some Experiments in Fiscal Federalism* (Ministère des Affaires urbaines, Ottawa, Imprimeur de la Reine 1979), qui décrit une récente tentative pour aborder les problèmes que pose l'incidence fiscale.

<sup>13</sup> L'ouvrage de Richard M. Bird, *Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea* (Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1976) démontre magistralement que les taxes sur les bénéfices peuvent s'appliquer aux niveaux provincial et municipal et ce bien plus que ne le laissent croire les méthodes fiscales courantes.

<sup>14</sup> Une des exigences d'une économie efficace est que les consommateurs assument les mêmes structures de prix relatives. Par une fluctuation des structures, les taux possibles de taxe de vente entraînent des consommateurs à renoncer à des perspectives d'échanges avantageuses.

<sup>15</sup> Le choix entre ces assiettes fiscales doit probablement se fonder sur les bénéfices les plus étroitement reliés au revenu global ou à la consommation totale.



- <sup>16</sup> Wallace Oates, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Bruce Jovanovich, 1972), 147, and others have frequently indicated that the adoption of similar revenue systems on the part of subfederal governments is a desirable step in the direction of fiscal harmonization. This is true only if the taxes in question are levied on the basis of source rather than residence since dissimilar forms of taxation in this case are accompanied by unequal tax rates.
- <sup>17</sup> The BNA Act, of course, proscribed the provincial usage of indirect taxes which impede interprovincial trade but it could not accurately foresee all of the circumstances under which provincial tax burdens were exportable.
- <sup>18</sup> Shibata, op. cit.
- <sup>19</sup> Anthony Scott, "Jurisdiction over Natural Resource Development and Revenues," in *Intergovernmental Relations*, op. cit. It is somewhat surprising to discover that no thorough study of interprovincial tax exporting has ever been done in Canada. For a study of the U.S. experience with state and local taxes see Charles E. McLure, Jr., "The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962" (March 1967), 20 *Nat. Tax J.* 49.
- <sup>20</sup> Locational equilibrium involving the  $i^{\text{th}}$  and  $j^{\text{th}}$  jurisdictions requires, if  $W$  and  $T$  denote wages received and taxes paid respectively, that  $W_i - T_j = W_j - T_i$ . If the  $i^{\text{th}}$  jurisdiction is successful in exporting a source-related tax-burden then  $T_i$  will be less than  $T_j$  and  $W_i$  will be smaller than  $W_j$  in equilibrium as labour moves to the  $i^{\text{th}}$  jurisdiction to take advantage of its lower tax price for public services. Labour will be misallocated, because at the margin, the value of total output could be increased in the amount  $(W_j - W_i)$  if more labour were employed in the  $j^{\text{th}}$  jurisdiction. For further analysis and discussion of this point see James M. Buchanan and Charles J. Goetz, "Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model" (April 1972), 1 *Journal of Public Economics* 25. Frank Flatters, Vernon Henderson and Peter Mieszkowski "Public Goods, Efficiency and Regional Fiscal Equalization" (May 1974), 3 *Journal of Public Economics* 99.
- <sup>21</sup> George Break, *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967).
- <sup>22</sup> Anthony Scott, "The Economic Goals of Federal Finance" (1964), 19 *Public Finance* 241.
- <sup>23</sup> The main proponent of this new view of horizontal equity has been Martin Feldstein. "On The Theory of Tax Reform" (July-August 1976), 6 *Journal of Public Economics* 77. In an earlier paper G. Brennan, "Second Best Aspects of Horizontal Equity Questions" (1972), 27 *Public Finance* 282, notes that inequities in the treatment of one component of the tax base may serve horizontal equity by offsetting inequities elsewhere in the system.
- <sup>24</sup> In addition to the corporate income tax, however, four provinces levy capital taxes on the paid-up value of corporations operating within their boundaries. Current rates of tax are relatively low and would add the equivalent of perhaps 2 or 3 percentage points to the existing tax rate on corporate incomes.
- <sup>25</sup> Similarly, information on average tax rates faced by industries in different areas are less useful sometimes than knowledge of how firm-specific tax rates vary around that average. Estimates of industry tax functions, or even regionally effective average tax rates, are unavailable in Canada.
- <sup>26</sup> Negative taxes such as welfare payments are not even loosely related to the positive tax structure, however, and insofar as negative taxes are employed by subfederal levels it is not clear which level effectively controls the distribution branch. A particularly perplexing case involved the recent withdrawal of welfare benefits by local officials in Ontario when some welfare recipients obtained the new refundable federal child tax credit.
- <sup>27</sup> Interestingly enough, Quebec has at the same time proposed, but so far not adopted, measures to harmonize nonresidential municipal property rates by "provincializing" the tax base and sharing the proceeds with the municipalities. Is this because it is felt that capital is more mobile within the province than labour is between Quebec and the rest of the country?
- <sup>16</sup> Wallace Oates, dans *Fiscal Federalism* (New York, Harcourt Bruce Jovanovich, 1972), 147, et d'autres auteurs mentionnent fréquemment que l'adoption, par les administrations provinciales et municipales, de systèmes de revenus semblables est une étape souhaitable de l'harmonisation fiscale. Cela ne se vérifie que si les taxes en question sont perçues à la source et non au lieu de résidence car, en pareil cas, des modes d'imposition différents sont assortis de taux inégaux.
- <sup>17</sup> L'Acte de l'Amérique du Nord britannique proscrivait bien sûr la levée, par les provinces, d'impôts indirects entravant le commerce interprovincial, mais ne pouvait prévoir exactement toutes les circonstances permettant d'exporter le fardeau fiscal provincial.
- <sup>18</sup> Shibata, op. cit.
- <sup>19</sup> Anthony Scott, «Jurisdiction over natural resource Development and Revenues», in *Intergovernmental Relations*, op. cit. Il est quelque peu surprenant de découvrir qu'aucune étude approfondie sur l'exportation interprovinciale des taxes n'a jamais été effectuée au Canada. Pour une étude de l'expérience américaine sur les taxes d'état et locales, se reporter à l'article de Charles E. McLure Jr., «The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962» (mars 1967), 20, *Nat. Tax J.*, 49.
- <sup>20</sup> Pour les juridictions  $i$  et  $j$ , où  $W$  représenterait les salaires reçus et  $T$  les taxes payées, l'équilibre géographique exige que  $W_i - T_i = W_j - T_j$ . Si la juridiction  $i$  réussit à exporter un fardeau fiscal de type source, alors  $T_i$  sera inférieur à  $T_j$  et  $W_i$  à  $W_j$ , l'équilibre se maintenant par le déplacement vers la juridiction  $i$  de la main-d'œuvre attirée par ses taxes moins élevées pour les services publics. La main-d'œuvre sera mal distribuée car, à la limite, la valeur de production totale peut augmenter de la quantité  $(W_j - W_i)$  si la juridiction  $j$  emploie une main-d'œuvre plus étendue. Pour une analyse et une discussion plus détaillée sur ce point, se reporter à l'article de James M. Buchanan et Charles J. Goetz, «Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model» (2 avril 1972), 1, *Journal of Public Economics*, 25, ainsi que celui de Frank Flatters, Vernon Henderson et Peter Mieszkowski, «Public Goods, Efficiency and Regional Fiscal Equalization» (mai 1974), 3, *Journal of Public Economics*, 99.
- <sup>21</sup> George Break, *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967).
- <sup>22</sup> Anthony Scott, "The Economic Goals of Federal Finance", (1964), 19, *Public Finance*, 241.
- <sup>23</sup> Le principal auteur de cette nouvelle conception de l'équité horizontale est Martin Feldstein, "On The Theory of Tax Reform" (juillet-août 1976), 6, *Journal of Public Economics*, 77. Dans un document antérieur—"Second Best Aspects of Horizontal Equity Questions" (1972), 27, *Public Finance*, 282—, G. Brennan souligne que les inégalités en vigueur dans un élément de l'assiette fiscale peuvent contribuer à l'équité horizontale en compensant celles qui se manifestent ailleurs dans le système. Ainsi, le coût inférieur des services publics est-il annulé par ... et spécialement le dernier, pour augmenter dans la plupart des juridictions, de 1969 à 1978. Pour alléger le fardeau de la hausse fiscale, le gouvernement fédéral a transféré aux provinces un plus grand nombre d'impôts applicables aux particuliers et aux sociétés, et a réduit ceux qu'il percevait. Sauf pour l'Alberta, qui n'a pas de taxe de vente et compte le plus faible taux d'imposition des particuliers à cause des abondants revenus générés par ses ressources naturelles, il n'y a pas de grands écarts de taux entre les provinces, quant à la taxe de vente au détail, à l'impôt sur le revenu des particuliers et à l'impôt sur le revenu des sociétés.<sup>24</sup>
- <sup>24</sup> Toutefois, outre l'impôt sur le revenu des sociétés, quatre provinces grèvent la valeur en capital des sociétés sur leur territoire. Les taux d'imposition courants sont relativement faibles et ajouteraient peut-être 2 ou 3 p. 100 au taux d'imposition actuel des revenus des sociétés.
- <sup>25</sup> De même, connaître les taux moyens imposés aux industries, dans diverses régions, est parfois moins utile que de savoir comment des taux fermes et déterminés varient par rapport à cette moyenne. On ne trouve au Canada aucune évaluation des taxes sur les industries, ni même de la moyenne es taux régionaux réels.
- <sup>26</sup> Les taxes négatives comme les prestations de bien-être n'ont cependant rien à voir avec la structure d'impôt positive et, dans la mesure où elles sont employées par des instances provinciales et municipales, on ne sait précisément quelle administration en contrôle réellement la distribution. Un cas particulièrement intrigant a entraîné un retrait des prestations de bien-être, par des fonctionnaires ontariens, quand certains bénéficiaires ont obtenu le remboursement du nouveau crédit d'impôt-enfant, consenti par le gouvernement fédéral.
- <sup>27</sup> Fait intéressant, le Québec a simultanément proposé, mais pas encore adopté, des mesures pour harmoniser les taux fonciers des biens municipaux non résidentiels en «provincialisant» l'assiette fiscale et en partageant les produits avec les municipalités. Estimerait-on que le capital est moins mobile dans la province que la main-d'œuvre ne l'est entre le Québec et le reste du pays?

- <sup>28</sup> If the tax differential has been imposed in order to encourage the flight of mobile Anglophones and thus create high income positions for less mobile Francophones, the differential, if it is successful, is consistent with government objectives and could be deemed to be a harmonizing differential. See the second section of this paper for a discussion of harmonization and its relationship to policy objectives.
- <sup>29</sup> A cynic would add that because cause and effect are not immediately linked in time, it is politically more important to appear to be doing something to achieve a more egalitarian income distribution than it is actually to achieve it.
- <sup>30</sup> James A. Johnson, "The Treatment of Interprovincial Transactions Under the Sales Tax," 1973 *Proceedings of the Sixty-Sixth Annual Conference on Taxation* (Columbus, Ohio: National Tax Association, 1974).
- <sup>31</sup> E.H. Smith, "Allocating to Provinces the Taxable Income of Corporations: How the Federal-Provincial Allocation Rules Evolved" (September-October 1976), 24 *Can. Tax J.* 543.
- <sup>32</sup> Ibid. See also Charles E. McLure, Jr., "State Income Taxation of Multistate Corporations in the United States of America," in *The Impact of Multinational Corporations on Development and International Relations*, Technical Papers: Taxation (New York: United Nations 1974).
- <sup>33</sup> Smith, op. cit., 557.
- <sup>34</sup> Charles E. McLure, Jr., "The State Corporate Income Tax: Lambs in Wolf's Clothing," in eds. Henry J. Aaron, and Michael J. Boskin, *Essays in Federal Tax Policy*: Festschrift in Honour of Joseph Pechman.
- <sup>35</sup> These statements refer to the incidence of an increase in a province's corporate income tax rate. In the aggregate, provincial corporate income taxes probably burden capital incomes throughout the economy.
- <sup>36</sup> The distorting effects of the provincial corporate tax are clearly seen with the aid of a little algebra. Following McLure, "The State Corporate Income Tax," op. cit., if  $\pi_i$  denotes the provincially apportioned share of total company profits ( $\pi$ ), the two-factor formula in vogue in Canada appears as  $\pi_i = \frac{1}{2} \left[ \frac{S_i}{S} + \frac{W_i}{W} \right] \pi$  where  $S$  and  $W$  refer to gross receipts and wages respectively. If we let  $a = \frac{1}{2} \frac{S_i}{S}$  and  $b = \frac{1}{2} \frac{W_i}{W}$  and  $t_i$  is the rate of corporate tax imposed by the  $i^{\text{th}}$  province and the subscript  $j$  refers to all of the other provinces, the total tax bill faced by a multi-provincial company can be written as  $T = [a t_i + (1-a)t_j] \pi + [b t_i + (1-b)t_j] \pi$  so that the change in the company's tax bill from another dollar of sales or from employing another worker in the  $i^{\text{th}}$  province is  $\frac{\partial T}{\partial a} = (t_i - t_j) \pi$  and  $\frac{\partial T}{\partial b} = (t_i - t_j) \pi$ , respectively. Obviously, the larger  $t_i$  is relative to  $t_j$  the greater is the tax-induced discouragement to sales and employment in the higher tax province.
- <sup>37</sup> R. Duss and Richard M. Bird, "Switzerland's Tax Jungle" (January-February 1979), 27 *Can. Tax J.* 46. See also Bernard Dafflon, *Federal Finance in Theory and Practice with Special Reference to Switzerland* (Berne: Verlag Paul Haupt, 1977) for a lengthy discussion of the merits of various harmonization proposals in the context of the Swiss economy.
- <sup>38</sup> Only Quebec now employs a succession duty. Ontario's Treasurer, Frank Miller, was quite candid in admitting that Ontario eliminated these taxes in order to insure that businesses deciding on whether or not to locate in Ontario will not consider the tax status of their estates in making that decision.
- <sup>39</sup> Dafflon's main conclusions are also in keeping with the line of thought.
- <sup>40</sup> In addition to works cited earlier, see C. R. Cahoon, and W. R. Brown, "The Interstate Tax Dilemma—A Proposed Solution" (June 1973), 26 *Nat. Tax J.* 187; Jerome Hellerstein, "State Tax Discrimination Against Out-of-Staters" (June 1977), 30 *Nat. Tax J.* 113; and Charles E. McLure, Jr., "Taxation of Multijurisdictional Corporation Income: Lessons of the U.S. Experience", in ed. Wallace E. Oates, *The Political Economy of Fiscal Federation* (Lexington, Mass.: D. C. Heath 1977).
- <sup>41</sup> In Canada the federal government makes income tax revenue guarantee payments to the provinces in order to avoid this outcome.
- <sup>28</sup> S'il est imposé pour encourager le départ d'anglophones mobiles et créer des postes à revenus élevés pour des francophones moins mobiles, l'écart, bien appliqué, est conséquent avec les objectifs gouvernementaux et peut être considéré comme un facteur d'harmonisation. Se reporter à la deuxième section du présent document pour un exposé sur l'harmonisation et ses rapports avec les objectifs de politiques.
- <sup>29</sup> Un cynique ajouterait que, l'effet ne suivant pas immédiatement la cause, il est politiquement plus important de sembler tendre vers une distribution plus égalitaire des revenus que de l'atteindre réellement.
- <sup>30</sup> James A. Johnson, «The Treatment of Interprovincial Transactions Under the Sales Tax», 1973, *Proceedings of the Sixty-Sixth Annual Conference on Taxation* (Columbus, Ohio: National Tax Association, 1974).
- <sup>31</sup> E.H. Smith, «Allocating to Provinces the Taxable Income of Corporations: How the Federal-Provincial Allocation Rules Evolved» (septembre-octobre 1976), 24, *Can. Tax J.*, 543.
- <sup>32</sup> Ibid. Voir aussi, de Charles E. McLure Jr, «State Income Taxation of Multistate Corporations in the United States of America», in *The Impact of Multinational Corporations on Development and International Relations*, Technical Papers: Taxation (New York, Nations Unies, 1974).
- <sup>33</sup> Smith, op. cit., 557.
- <sup>34</sup> Charles E. McLure Jr, «The State Corporate Income Tax: Lambs in Wolf's Clothing», in éd. Henry J. Aaron et Michael J. Boskin, *Essays in Federal Tax Policy*: Festschrift in Honour of Joseph Pechman.
- <sup>35</sup> Ces énoncés portent sur les conséquences d'une hausse du taux provincial d'impôt sur le revenu des sociétés. Dans l'ensemble, de tels impôts grèvent sans doute les revenus en capitaux de toute l'économie.
- <sup>36</sup> Un peu d'algèbre nous révèle clairement les distorsions qu'occasionne l'impôt provincial sur les sociétés. D'après l'ouvrage de McLure, "The State Corporate Income Tax", op. cit., si  $\pi_i$  représente la portion provinciale des bénéfices totaux de l'entreprise ( $\pi$ ), la formule à deux facteurs, populaire au Canada, s'énonce ainsi:  $\pi_i = \frac{1}{2} \left[ \frac{S_i}{S} + \frac{W_i}{W} \right] \pi$ , où  $S$  et  $W$  représentent respectivement les revenus bruts et les salaires. Si nous supposons que  $a = \frac{1}{2} \frac{S_i}{S}$  et  $b = \frac{1}{2} \frac{W_i}{W}$ , que  $t_i$  est le taux d'imposition des sociétés levé par la province  $i$ , et que l'indice  $j$  représente toutes les autres provinces, la facture totale imposée à une entreprise «multi-provinciale» peut se traduire par  $T = [a t_i + (1-a)t_j] \pi + [b t_i + (1-b)t_j] \pi$  de sorte que le changement apporté à la facture d'impôt par un autre dollar de vente ou l'engagement d'un autre employé dans la province  $i$  est  $\frac{\partial T}{\partial a} = (t_i - t_j) \pi$  et  $\frac{\partial T}{\partial b} = (t_i - t_j) \pi$ , respectivement. De toute évidence, plus  $t_i$  est supérieur à  $t_j$ , plus les impôts limitent les ventes et l'emploi dans la province où les taxes sont les plus élevées.
- <sup>37</sup> R. Duss et Richard M. Bird, «Switzerland's Tax Jungle» (janvier-février 1979), 27, *Can. Tax J.*, 46. Voir aussi, de Bernard Dafflon, *Federal Finance in Theory and Practice with Special Reference to Switzerland* (Berne, Verlag Paul Haupt, 1977) pour une très longue analyse des mérites de diverses améliorations proposées pour l'économie suisse.
- <sup>38</sup> Seul le Québec impose maintenant un droit sur les successions. Le trésorier de l'Ontario, M. Frank Miller, a admis très franchement que sa province a éliminé cette taxe pour veiller à ce que les entreprises qui envisagent de déménager en Ontario prennent leur décision sans tenir compte de la situation fiscale de leur succession.
- <sup>39</sup> Les principales conclusions de Dafflon sont assez semblables à celle-ci.
- <sup>40</sup> En plus des ouvrages susmentionnés, se reporter aux suivants: «The Interstate Tax Dilemma—A Proposed Solution», de C. R. Cahoon et W. R. Brown (juin 1973), 26, *Nat. Tax J.*, 187; «State Tax Discrimination Against Out-of-Staters» de Jerome Hellerstein (juin 1977), 30, *Nat. Tax J.*, 113; et «Taxation of Multijurisdictional Corporation Income: Lessons of the U.S. Experience», de Charles E. McLure Jr, in éd. Wallace E. Oates, *The Political Economy of Fiscal Federalism* (Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1977).
- <sup>41</sup> Au Canada, le gouvernement fédéral verse aux provinces des paiements garantis d'impôt sur le revenu, pour éviter une telle situation.



<sup>42</sup> A similar argument has been made recently by Dan Usher, *How Should the Redistributive Power of the State be Divided Between the Federal and Provincial Governments?* Discussion Paper no. 328 (Kingston: Queen's University Institute for Economic Research, 1979), who buttresses the usual efficiency and equity arguments with what he refers to as the principle of harmony. Briefly stated, he argues that conflict over economic policy will be much more serious unless the federal government retains a larger measure of responsibility for determining the state of income distribution in the country.

<sup>43</sup> Welfare cost often rises in proportion to the square of the size of the distortion.

<sup>44</sup> My instinct leads me to believe that only analysis conducted within the sort of general equilibrium framework used by Whalley, John Whalley, "Some General Equilibrium Analysis Applied to Fiscal Harmonization in the European Community" (October 1976), 8 *European Economic Review* 291, and "Discriminatory Features of Domestic Factor Tax Systems and their Impact on World Trade: A General Equilibrium Approach" (forthcoming), *Journal of Political Economy*, will be valuable in throwing some light in the size and importance of many of these effects. For instance, Whalley finds that the effects of harmonization are highly sensitive to the choice of the particular set of tax rates chosen as the harmonization target and that factor taxes may be exported in considerable degree in open economies.

<sup>42</sup> Dan Usher a récemment formulé un argument similaire dans le document de discussion n° 328, intitulé *How Should the Redistributive Power of the State be Divided Between the Federal and Provincial Governments?* (Kingston, Queen's University Institute for Economic Research, 1979), qui étaye les arguments habituels (efficacité et équité) par ce qu'il appelle le principe d'harmonie. En bref, il estime que les conflits sur la politique économique s'aggraveront beaucoup, à moins que le gouvernement fédéral ne conserve des pouvoirs suffisamment étendus pour déterminer la distribution des revenus au pays.

<sup>43</sup> Les coûts des avantages augmentent souvent proportionnellement au carré de l'envergure de la distorsion.

<sup>44</sup> Je crois instinctivement qu'il n'est possible de jeter quelque lumière sur l'envergure et l'importance de bon nombre de ces effets qu'au moyen d'une étude généralement équilibrée comme celle de John Whalley: «Some General Equilibrium Analysis Applied to Fiscal Harmonization in the European Community» (octobre 1976), 8, *European Economic Review*, 291, et «Discriminatory Features of Domestic Factor Tax Systems and their Impact on World Trade: A General Equilibrium Approach» (à venir), *Journal of Political Economy*. Par exemple, Whalley découvre que les effets de l'harmonisation sont très sensibles à l'ensemble de taux choisis comme objectif d'harmonisation, et que les facteurs-taxes peuvent être largement exportés dans les économies ouvertes.

## APPENDIX "FISC-5"

SUBMISSION  
TO THE  
SPECIAL JOINT COMMITTEE  
ON THE  
CONSTITUTION OF CANADAby the  
CANADIAN ASSOCIATION OF SOCIAL WORKERS

Prepared by:

Richard B. Splane, MA, DSW, RSW

President

Canadian Association of Social Workers

November 29, 1980

This submission reiterates positions referred to in a letter from our Association to the Prime Minister of Canada on November 4th, 1980. They relate to aspects of the Canadian Charter of Human Rights as set out in the proposed Constitution Act, 1980 and to a subject not specifically dealt with in that measure, namely the distribution of powers respecting social welfare between the Parliament of Canada and the provincial legislatures.

## Human Rights

We regret that more time was not made available for submissions to the Committee—time our Association would have used to consult our membership more fully than has been possible under the present constraint. We are, however, able to comment on the proposed charter through reference to the policy statements that our Association has developed over the years and, more particularly, on the basis of the human values to which the members of our profession are committed.

We are restricting our comments to three sections of the proposed Act, sections 1, 6 and 15. Moreover, we want to avoid repetition of points made earlier by others through expressing our support for positions taken by civil rights groups and individuals who have already appeared before the Committee, notably those presented by the Chairman of the Human Rights Commission of Canada. We also wish to record our support for the inclusion of provisions in the Act and in other constitutional arrangements that would improve the position of Canada's native people.

In respect to section 1, our Association is concerned that the "reasonable limits" referred to are unlikely to ensure the protection of vulnerable groups and individuals against discriminatory legislative action in times of stress and crisis. Thus, unless the term "reasonable limits" can be associated with the broadest concepts of human rights, section 1 will endanger the intended purposes of the Act. If it is not

## APPENDICE «FISC-5»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ  
AU  
COMITÉ MIXTE SPÉCIAL  
DE LA  
CONSTITUTION DU CANADApar le  
L'ASSOCIATION CANADIENNE DES  
TRAVAILLEURS SOCIAUX

Préparé par:

Richard B. Splane, MA, DSW, RSW

Président

de l'Association canadienne des travailleurs sociaux

le 29 novembre 1980

Le présent mémoire réitère les positions affirmées dans une lettre de notre Association au Premier ministre du Canada le 4 novembre 1980. Il s'agit de certains aspects de la Charte canadienne des droits et libertés, telle qu'exposée dans le projet de Loi constitutionnelle de 1980, et d'un sujet non spécifiquement traité dans cette mesure, soit la répartition des pouvoirs relatifs au bien-être social entre le Parlement du Canada et les législatures provinciales.

## Droits de la personne

Nous regrettons qu'il n'y ait pas eu plus de temps accordé pour la présentation de mémoires au Comité, un délai que notre Association aurait utilisé pour une consultation plus complète de ses membres qu'il n'a été possible dans la contrainte actuelle. Nous sommes, cependant, capables de faire des observations sur le projet de charte en nous référant aux énoncés de politiques que notre Association a mis au point au cours des années et, plus particulièrement, en nous appuyant sur les valeurs humaines en faveur desquelles les membres de notre profession vivent leur engagement.

Nous limitons nos observations à trois articles du projet de Loi, soit les articles 1, 6 et 15. De plus, nous voulons éviter la répétition de démonstrations faites précédemment par d'autres en exprimant notre appui en faveur des positions adoptées par les associations de défense des droits civiques et par des personnes qui ont déjà comparu devant le Comité; nous appuyons, notamment, les idées présentées par le Président de la Commission canadienne des droits de la personne. Nous voulons aussi qu'on prenne note de notre appui en faveur de l'inclusion dans la Loi et dans les autres accords constitutionnels de dispositions qui amélioreraient la situation des autochtones au Canada.

Pour ce qui est de l'article 1, notre Association s'inquiète de ce que les «seules réserves» auxquelles il est fait allusion ne sont probablement pas suffisantes pour assurer la protection des groupes et des personnes vulnérables contre certaines mesures législatives discriminatoires qui seraient imposées aux époques de tension et de crise. Ainsi, à moins que l'expression «sous les seules réserves» ne puisse être associée à la conception



strengthened in the manner suggested, the section should, in our view, be deleted.

Our Association, in respect to section 6, strongly supports mobility rights and particularly the right of persons who move from one province to another to be eligible, without delay, for essential income security and social services, including health services. We are therefore strongly opposed to the weakening of the principle of the section by making it subject to "any laws providing for reasonable residency requirements as a qualification for the receipt of publicly provided social services". Senior members of our profession recall the folly, in terms of administrative costs, and the intense hardship for people caused by the barriers provinces formerly set up in respect to social assistance. These, after years of representations by members of our profession, were finally struck down by the federal government, first by the Unemployment Assistance Act and later by the Canada Assistance Plan. We deplore the continued residence requirements in respect to hospital and medical care. They should be eliminated. Subsection 3(b) of section 6 would perpetuate their retention and quite possibly permit the re-introduction of the invidious and discredited inter-provincial barriers to social assistance. We urge, in the strongest terms, that this highly regressive provision be eliminated from the Act.

Our concerns about section 15 of the Act are two-fold. Subsection 1 omits important forms of discrimination: discrimination because of sexual orientation, discrimination because of political affiliation, discrimination against the handicapped. Subsection 2, though aimed at permitting various forms of affirmative action, may fail to do so. Members of our profession have long experience in dealing with the complex issues of "universality", which we regard as the desired objective, and "selectivity" and "categorization", which continue to be the basis for many necessary social programs. It would be unfortunate if action by the courts in interpreting section 15, were to result in specialized programs, which will be needed for many years, being declared "discriminatory". More thought therefore needs to be given to the questions we have raised about this section.

#### The Division of Powers Respecting Social Welfare

A patriated constitution with a charter of human rights freed of the defects we have referred to above will be welcomed, we are convinced, by our profession and by other helping professions.

A remaining and related concern of our Association, however, is the division of legislative powers between the federal and provincial governments in respect to social welfare. "Exclusivity" of jurisdiction over social welfare by either level of government is the wrong principle. It must, in our view, be discarded and replaced by the concept of equal powers, as exemplified in the present constitution in respect to agriculture and immigration. Rational rather than doctrinaire approaches should determine the sharing of powers and responsibilities. The capacity of the particular level of government to carry out

plus large des droits de la personne, l'article 1 met en danger les buts visés par la Loi. Si cet article n'est pas renforcé de la manière suggérée, il devrait, à notre avis, être supprimé.

Pour ce qui est de l'article 6, notre Association appuie fortement la liberté de circulation et d'établissement et, en particulier, le droit des personnes qui déménagent d'une province dans une autre à être admissibles sans délai à la sécurité essentielle du revenu et aux services sociaux, y compris les services de santé. Nous sommes donc fortement opposés à l'affaiblissement du principe de l'article, si on le subordonne «aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics». Les anciens membres de notre profession se rappellent la folie, en frais administratifs, et les grandes épreuves imposées aux gens par les obstacles que les provinces avaient dressés autrefois pour ce qui avait trait à l'assistance sociale. Après des années de représentations faites par les membres de notre profession, ces obstacles ont été finalement supprimés par le gouvernement fédéral, d'abord par la Loi sur l'assurance-chômage et, ensuite, par le Régime d'assistance publique du Canada. Nous déplorons le maintien des conditions de résidence quand il s'agit des soins médicaux et hospitaliers. Ces conditions devraient disparaître. L'alinéa 3(b) de l'article 6 perpétuerait leur conservation et vraisemblablement permettrait de réintroduire entre les provinces les obstacles à l'assistance sociale, si odieux et discrédités. Nous demandons instamment, en y mettant toute notre conviction, que cette disposition très régressive disparaisse de la Loi.

Nos inquiétudes à propos de l'article 15 de la Loi portent sur deux points. Le paragraphe 1 omet des formes importantes de discrimination: la discrimination fondée sur les tendances sexuelles, la discrimination fondée sur les affiliations politiques, la discrimination exercée contre les personnes handicapées. Le paragraphe 2, bien que visant à permettre diverses formes d'action sociale, peut ne pas y parvenir. Les membres de notre profession ont une longue expérience des questions complexes de «l'universalité», que nous considérons comme l'objectif désiré, et de la «sélectivité» et de la «catégorisation», qui continuent d'être la base de nombreux programmes sociaux nécessaires. Ce serait malheureux si des décisions des tribunaux, interprétant l'article 15, avaient pour résultat que certains programmes spécialisés, qui seront nécessaires pendant un grand nombre d'années, soient déclarés «discriminatoires». Il faut donc réfléchir davantage aux questions que nous avons soulevées au sujet de cet article.

#### La répartition des pouvoirs relatifs au bien-être social

Une constitution rapatriée avec une charte des droits de la personne libérée des défauts que nous venons de mentionner sera favorablement accueillie, nous en sommes convaincus, par notre profession et par les autres professions d'assistance.

Notre Association doit cependant exprimer une autre inquiétude au sujet de la répartition des pouvoirs entre l'État fédéral et les gouvernements provinciaux en matière de bien-être social. «L'exclusivité» de la compétence en bien-être social pour l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement est un mauvais principe. Cette exclusivité doit, à notre avis, être rejetée et remplacée par le concept de l'égalité des pouvoirs, comme la présente constitution nous donne des exemples dans l'agriculture et l'immigration. Des approches rationnelles plutôt que doctrinaires devraient déterminer le partage des

a given function in the best interest of all the people of Canada should be the definitive criterion. Accordingly, the actual provision of health services and community and personal social services is best carried out by the provinces and this is also true of some forms of income security. In general, income security measures should be nation-wide and thus federally administered. Our main point and one we will be bringing forward in more detailed presentation to both levels of government is that the Parliament and Government of Canada must be constitutionally entitled to work closely and continuously with the Provinces in seeing that all across Canada adequate income security measures and the needed range of social services are provided, and provided as a right associated with Canadian Citizenship.

We are bringing this matter to the attention of the Committee because of our conviction that even as the constitution with a charter of human rights is being patriated, this unfinished business from earlier constitutional reviews needs to be kept to the fore. It is, we assert, fundamental to that most basic of rights, the right to security—social security.

pouvoirs et des responsabilités. La capacité d'un niveau particulier de gouvernement de s'acquitter d'une fonction donnée dans le meilleur intérêt de toutes les populations du Canada devrait constituer le critère définitif. C'est pourquoi la prestation effective des services de santé et des services communautaires et sociaux personnels est réalisée de la meilleure façon par les provinces, et ceci est également vrai de certaines formes de la sécurité du revenu. En général, les mesures de la sécurité du revenu devraient être appliquées dans tout le pays et, ainsi, être administrées par le gouvernement fédéral. Le point capital de notre raisonnement à ce sujet, que nous présenterons de façon plus détaillée aux deux niveaux de gouvernement, est que le Parlement et le gouvernement du Canada doivent avoir le droit constitutionnel de travailler en union étroite et constante avec les provinces pour veiller à ce qu'il existe dans tout le Canada des mesures adéquates de sécurité du revenu et la variété nécessaire des services sociaux, et que ce soit comme un droit rattaché à la citoyenneté canadienne.

Nous présentons ces questions à l'attention du Comité à cause de notre conviction que, même si la constitution est rapatriée avec une charte des droits et des libertés, ces réalisations inachevées au cours des révisions constitutionnelles antérieures doivent rester au premier plan. C'est, nous l'affirmons, un élément de ce droit fondamental par excellence, le droit à la sécurité . . . , à la sécurité sociale.



## APPENDIX "FISC-6"

BRIEF  
TO  
HEALTH SERVICES REVIEW

1979

April 3, 1980

Justice Emmett M. Hall, Q.C.—Special Commissioner

**Summary and Recommendations**

In 1962 the Canadian Association of Social Workers presented a Brief to the Royal Commission on Health Services and made recommendations in four areas:

1. the contribution of social workers in medical care;
2. the interdependence of health and welfare services;
3. a national program for personal health care; and
4. the shortage of social workers.

We are pleased once again to present our views on the status of health services programs in Canada from the perspective of the social work profession.

The recommendations in this Brief are as follows:

1. that the principle of integration of medical and social services be recognized through policy formulation and planning at the federal, provincial, and local levels of government and in service delivery;
2. that the principle of integration of medical and social services be recognized when revision of the funding formula for health services (replacement of EPF) and for social services (replacement of CAP) is undertaken by the federal and provincial governments;
3. that the principle of integration be facilitated by the development of one national advisory committee to advise the Minister of Health and Welfare on both health and welfare issues;
4. that the model of community health centres integrating medical, social and health services demonstrated in Quebec and Manitoba, be instituted in other provinces as a structural incentive to integrated and comprehensive service delivery;
5. that the federal government require the expansion of insured services to include a well-defined minimum range of services;
6. that the minimum range of community based services include the social services now available in the institutionally based system;
7. that provincial governments develop alternate funding formulae to eliminate the existing barriers to the integration of

## APPENDICE «FISC-6»

MÉMOIRE DE  
L'ASSOCIATION CANADIENNE DES  
TRAVAILLEURS SOCIAUX  
EXAMEN DES SERVICES DE SANTÉ

1979

le 3 avril 1980

M. le juge Emmett M. Hall, C.R., commissaire spécial

**Résumé et recommandations**

En 1962, l'A.C.T.S. a présenté un mémoire à la Commission royale d'enquête sur les services de santé et elle fit des recommandations à propos des quatre points suivants:

1. la contribution des travailleurs sociaux aux soins médicaux;
2. l'interdépendance des services de santé et de bien-être social;
3. un programme national de soins de santé personnels; et
4. la pénurie de travailleurs sociaux.

Il nous fait plaisir de présenter de nouveau nos vues sur la situation des programmes de services de santé au Canada selon la perspective de la profession du service social.

Le présent mémoire contient les recommandations suivantes:

1. Que le principe de l'intégration des services médicaux et sociaux soit reconnu grâce à la formulation et à la planification d'une politique aux niveaux des gouvernements fédéral, provinciaux et locaux ainsi que dans la prestation des services;
2. Que le principe de l'intégration des services médicaux et sociaux soit reconnu quand la révision de la formule de financement des services de santé (pour remplacer le FPE) et les services sociaux (pour remplacer la RAPC) sera entreprise par le gouvernement fédéral et les provinces;
3. Que le principe de l'intégration soit facilité par la création d'un seul comité consultatif national pour conseiller le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social sur les questions de santé et de bien-être social;
4. Que le modèle des centres de santé communautaire intégrant des services médicaux, sociaux et de santé, tel qu'illustré au Québec et au Manitoba, soit institué dans d'autres provinces comme une structure encourageant la prestation de services intégrés et complets;
5. Que le gouvernement fédéral exige que l'expansion des services assurés s'étende à une variété minimale bien définie de services;
6. Que la variété minimale de services établis au sein de la collectivité comprenne les services sociaux actuellement offerts dans le système fondé sur les établissements;
7. Que les gouvernements des provinces mettent au point d'autres formules de financement en vue d'éliminer les obsta-

medical, social and health services delivered at the community level;

8. that social work services continue to receive support in institutional settings and that this support be expressed through specific and stringent accreditation requirements regarding social work services for these institutions;

9. that provincial governments assure adequate funding to achieve accreditation standards in relation to social work services;

10. that social work services be included in community based health care systems;

11. that there should be no deterrent fees or surcharges allowed in relation to medical, social or health services delivered through institutional and community based systems;

12. that insured services be extended to include the costs of long term care in chronic hospitals and nursing homes;

13. that costs of community based services and other resources to chronically ill persons, in their homes, be insured;

14. that, given the demographic characteristics of Canada and the concentration of institutional and community based services in densely populated urban centres, special attention be paid to problems of access of the rural population and native people including services such as air ambulance, cost-of-living allowance in urban centres, and alternative delivery systems such as community health centres including acute, chronic, rehabilitative, and nursing home care;

15. that there be sufficient primary health care services provided to the native population of Canada to meet their medical, social and cultural needs;

16. that provincial governments support the development of community health centres to eliminate the inappropriate use of general hospital emergency departments by providing 24 hour medical care;

17. that the role of public health be examined, particularly in relation to those areas of duplication with other services, and changes should be made to achieve the most effective and least costly mode of delivery of such services;

18. that the function of the public health department, to offer extensive health education and promotion programs, be emphasized and renewed; and

19. that local and provincial health departments be given a clear mandate of their responsibility to monitor and require

cles actuels à l'intégration des services médicaux, sociaux et de santé distribués au niveau de la collectivité;

8. Que les services sociaux continuent de recevoir un appui dans le cadre des établissements et que cet appui s'exprime au moyen de conditions de reconnaissance officielle strictes et rigoureuses pour ce qui a trait aux services sociaux dans ces établissements;

9. Que les gouvernements des provinces assurent un financement suffisant pour obtenir la conformité aux normes de reconnaissance officielle relativement aux services sociaux;

10. Que les services sociaux fassent partie des systèmes de soins de santé établis au sein de la collectivité;

11. Qu'il ne devrait y avoir aucun frais modérateur, ni surcharge autorisés à l'occasion de la prestation de services médicaux, sociaux ou de santé par l'entremise des systèmes qu'on trouve dans les établissements ou au sein de la collectivité;

12. Que les services assurés soient étendus de façon à comprendre les coûts des soins de longue durée dans les hôpitaux pour malades chroniques et les maisons de repos;

13. Que soient assurés les coûts des services établis au sein de la collectivité et des autres ressources consacrées aux personnes demeurant dans leur foyer et souffrant de maladies chroniques;

14. Que, étant donné les caractéristiques démographiques du Canada et la concentration des services en établissement et ceux qui sont fournis au sein de la collectivité dans les centres urbains très peuplés, une attention spéciale soit accordée aux problèmes d'accès de la population rurale et des autochtones notamment à des services comme ceux du transport des malades par voie aérienne, de l'allocation pour le coût de la vie dans les centres urbains et à la possibilité d'autres systèmes de prestation des services, par exemple grâce aux centres de santé communautaire, ainsi que de soins aux malades aigus et aux malades chroniques, de soins de réadaptation et de soins dans les maisons de repos;

15. Qu'il y ait assez de services de soins de santé primaires assurés à la population autochtone du Canada pour répondre à ses besoins médicaux, sociaux et culturels;

16. Que les gouvernements des provinces soutiennent la création de centres de santé communautaire afin d'éliminer l'usage inadéquate des services d'urgence de l'hôpital général en assurant ainsi des soins médicaux 24 heures par jour;

17. Que le rôle de la santé publique soit examiné, spécialement pour ce qui a trait aux secteurs de double emploi avec d'autres services et que des modifications devraient être faites pour obtenir la formule de distribution de tels services qui soit la plus efficace et la moins coûteuse;

18. Que la fonction du service de santé publique d'offrir une éducation sanitaire étendue et des programmes de promotion soit accentuée et renouvelée; et

19. Que les services de santé locaux et provinciaux reçoivent un mandat clair quant à leur responsabilité de surveiller et



the reduction and ultimate elimination of environmental hazards, particularly in the work place.

### Introduction

The Canadian Association of Social Workers-the national professional organization representing social workers in Canada welcomes the opportunity to participate in the Health Services Review. C.A.S.W. presented a Brief at the original hearings of the Royal Commission on Health Services in 1962.

The Canadian Association of Social Workers is a federation. Our members include associations of social workers in ten provinces and the Northwest Territories, representing some 7,000 or approximately 40 per cent of professional social workers in Canada. Our purposes include: developing, strengthening and unifying the social work profession; promoting high professional standards of practice; and taking action on issues of social welfare. The examination of health services in their broadest context and the putting forth of recommendations about these services, falls within this social welfare purpose.

In our 1962 presentation, we talked about the constraints on the role of social workers in health care and about the shortage of social work manpower. Although the shortage of manpower no longer exists, constraints remain due to the bases from which health related social work is practiced.

There has been a dramatic increase in the number of professionally trained social workers in Canada over the last decade. There are now twenty-two schools or faculties of social work which are members of the official accrediting body, the Canadian Association of Schools of Social Work, as well as two non-member Schools and two part-time programs. In the past the Masters Degree in social Work (M.S.W.) was seen as the first professional degree. Now, the bachelors Degree or B.S.W. has taken on this distinction and the M.S.W. denotes specialist training.

In 1978, the most recent year for which complete figures are available, there were 949 B.S.W., 422 M.S.W. and five doctoral graduates of university programs from schools and faculties of social work in Canada. These 1,376 graduates compared with, for example, 1971 figures of a total of 598 B.S.W. and M.S.W. graduates, show a substantial increase in professionally trained social work manpower on the Canadian market.

Although social workers are employed in a variety of settings, many are directly involved in the health field. Because exact figures are not available, our best estimate is that 25 per cent of all social work graduates in Canada work in what is currently considered the health care system.

This submission will focus on three main areas:

1. the interdependence of health and welfare services;

d'exiger la réduction et, en définitive, la suppression des dangers du milieu, spécialement du milieu du travail.

### Introduction

L'Association canadienne des travailleurs sociaux, l'organisme professionnel national qui représente les travailleurs sociaux au Canada, est heureuse d'avoir l'occasion de participer à l'Examen des services de santé. L'ACTS a présenté un mémoire lors des premières audiences de la Commission royale d'enquête sur les services de santé en 1962.

L'Association canadienne des travailleurs sociaux est une fédération. Nos membres sont des associations de travailleurs sociaux des dix provinces et des Territoires du Nord-Ouest, représentant à peu près 7 000 ou environ 40 p. 100 des travailleurs sociaux professionnels du Canada. Dans le cadre de nos objectifs, nous visons à faire progresser, à affermir et à unifier la profession du service social; à promouvoir des normes de pratique professionnelle élevées; et à intervenir à propos de certaines questions relatives au bien-être social. Nous croyons que l'examen des services de santé dans leur contexte le plus large et la présentation de recommandations au sujet de ces services sont du ressort de notre objectif en matière de bien-être social.

Dans notre mémoire de 1962, nous avons traité des contraintes restreignant le rôle des travailleurs sociaux dans le domaine des soins de santé et de la pénurie de la main-d'œuvre du service social. Bien que cette pénurie de main-d'œuvre n'existe plus, des contraintes subsistent à causes des bases sur lesquelles repose la pratique du service social touchant le domaine de la santé.

Au cours de la dernière décennie, il y a eu au Canada une augmentation prodigieuse du nombre de travailleurs sociaux possédant une formation professionnelle. A l'heure actuelle, il existe vingt-deux écoles ou facultés de service social qui sont affiliées à l'organisme de reconnaissance officielle, l'Association canadienne des écoles de service social, ainsi que deux écoles non affiliées et deux programmes à temps partiel. Autrefois, la maîtrise en service social (M.S.S.) était considérée comme le premier diplôme professionnel. C'est maintenant le baccalauréat (B.S.S.) qui possède cette caractéristique et la maîtrise (M.S.S.) suppose une formation de spécialiste.

En 1978, dernière année pour laquelle nous disposons de données complètes, il y avait 949 B.S.S., 422 M.S.S. et 5 docteurs, diplômés de programmes universitaires d'écoles et facultés de service social au Canada. En comparant ce chiffre de 1376 diplômés, par exemple, aux chiffres de 1971, qui s'élevaient à un total de 598 B.S.S. et M.S.S., nous constatons une augmentation substantielle sur le marché canadien de la main-d'œuvre du service social formée professionnellement.

Bien que les travailleurs sociaux soient employés dans des milieux divers, un grand nombre d'entre eux sont directement engagés dans le domaine de la santé. Des chiffres exacts n'étant pas disponibles, notre meilleure estimation est que 25 p. 100 de tous les diplômés en service social au Canada travaillent dans ce qui est couramment considéré comme le système des soins de santé.

Le présent mémoire insistera sur trois sujets principaux:

1. l'interdépendance des services de santé et de bien-être social;

2. the contribution of social work to health care; and
3. the principles, outlined in the Royal Commission's Health Services Report which are now under review.

### **The Interdependence of Health and Welfare Services**

The C.A.S.W. Brief to the Royal Commission on Health Services in 1962 emphasized the interdependence of health and welfare services and pointed out the limitations of health programs unless welfare services were concurrently strengthened and both services co-ordinated. In 1980 we can document how compartmentalizing of health and welfare services and uncoordinated, even conflicting funding approaches have frustrated the development of community programs such as crisis intervention centres, halfway houses for the mentally ill, health education, and prevention projects.

During the past decade provincial ministries of health have expressed commitment to deinstitutionalization of the mentally and of the chronically ill and have systematically discharged thousands of them to the care of the community. However, there has been little related commitment of funding to support or develop the necessary community services to maintain them. Only short term, innovative programs have emerged as demonstration projects, usually federally funded. Tremendous disparities have developed in the quality and range of community treatment and support services in different areas since these services depend on local initiation and expertise in assessing needs, planning services, and securing funding. The communities which already have the manpower and financial resources appear to be the only ones which can utilize the existing funding system to develop community support services.

The development of community health centres, which would appear to offer a logical and effective method of delivering comprehensive health services, including social work services, have been frustrated by provincial reimbursement schemes. These schemes support individual, private medical practice and organized physician opposition and perpetuate the private entrepreneurial model of medical care. Only Quebec and Manitoba have established a health centre system based on the comprehensive community service model.

Since 1965, health services in Canada have greatly expanded in terms of their comprehensiveness and universality. Physicians' services and basic hospital care are available to the majority of Canadians although access remains a problem for some vulnerable groups and for people in some parts of the country. There are also significant differences in the comprehensiveness of insured services from province to province.

In addition to the services offered in community health centres, health services to patients in their home need to be

2. la contribution du service social aux soins de santé; et
3. les principes, exposés dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur les services de santé, qui sont actuellement l'objet d'un examen.

### **L'interdépendance des services de santé et de bien-être social**

Le mémoire présenté par l'A.C.T.S. à la Commission royale d'enquête sur les services de santé en 1962 a mis en évidence l'interdépendance des services de santé et de bien-être social et il a souligné les limites des programmes de santé à moins que les services de bien-être social ne soient en même temps affermis et que les deux services ne soient coordonnés. En 1980, nous pouvons prouver comment la compartimentalisation des services de santé et de bien-être social et les méthodes de financement non coordonnées, voire même opposées, ont paralysé le développement de certains programmes communautaires, par exemple les centres d'intervention en cas de crise, les maisons de transition pour malades mentaux, l'éducation sanitaire et les projets de prévention.

Au cours de la dernière décennie, les ministères provinciaux de la Santé ont exprimé leur engagement à ne plus autant rattacher aux établissements les soins prodigués aux malades mentaux et aux malades chroniques et ils ont systématiquement confié des milliers de ces malades aux soins de la collectivité. Cependant, il y a eu peu d'engagement de financement en vue de soutenir ou d'instituer les services communautaires nécessaires pour subvenir à leurs besoins. Seuls, des programmes innovateurs de courte durée sont apparus sous forme de projets pilotes habituellement financés par le gouvernement fédéral. Des disparités étonnantes ont été observées dans différentes régions pour ce qui est de la qualité et de la variété des services communautaires de traitement et d'appui car ces services dépendent d'initiatives et de connaissances locales pour l'évaluation des besoins, la planification des services et l'obtention du financement. Les collectivités qui possèdent déjà la main-d'œuvre et les ressources financières semblent être les seules qui peuvent utiliser le système actuel de financement pour instituer des services de soutien communautaire.

La création des centres de santé communautaire, qui sembleraient offrir une méthode logique et efficace en vue de la prestation de services de santé complets, y compris les services sociaux, a été entravée par les régimes provinciaux de rémunération. Ces régimes appuient une pratique médicale individualisée et privée et l'opposition organisée des médecins perpétue le modèle d'entreprise privée des soins médicaux. Seuls, le Québec et le Manitoba ont institué un système de centres de santé fondés selon le modèle des services communautaires complets.

Depuis 1965, les services de santé au Canada ont pris une grande expansion en étendue et en universalité. Les services des médecins et les soins hospitaliers essentiels sont accessibles à la majorité des Canadiens bien que l'accès reste un problème pour certains groupes vulnérables et pour les gens de certaines parties du pays. Il y a aussi, d'une province à l'autre, des différences importantes quant à l'étendue des services assurés.

Outre les services offerts dans les centres de santé communautaire, les services de santé dispensés aux malades dans leur



expanded to ensure a total system of care. The fact that insured services have been limited in most provinces to include hospital and physicians' services has led to excessive attention to institutionally based services. Not only are these more costly but they do not necessarily guarantee the highest standard of health or medical care. Numerous medical and health studies have established that many more health problems can be, and are, better dealt with in the community and in the home. Some of these community based health services already exist but are inadequate in their scope and funding to meet the need. These services include home care programs, visiting nursing services, homemaking services, day hospitals for chronic and elderly patients, and personal care or attendant services to handicapped persons to enable them to live in the community. Until these services become readily available, it is virtually impossible for patients and their families to become aware and convinced that there is a preferable alternative to institutional care.

### Recommendations

1. that the principle of integration of medical and social services be recognized through policy formulation and planning at the federal, provincial, and local levels of government and in service delivery;
2. that the principle of integration of medical and social services be recognized when revision of the funding formula for health services (replacement of EPF) and for social services (replacement of CAP) is undertaken by the federal and provincial governments;
3. that the principle of integration be facilitated by the development of one national advisory committee to advise the Minister of Health and Welfare on issues of both health and welfare;
4. that the model of community health centres integrating medical, social, and health services demonstrated in Quebec and Manitoba, be instituted in other provinces as a structural incentive to integration and comprehensive service delivery;
5. that the federal government require the expansion of insured services to include a well-defined minimum range of services;
6. that a minimum range of services required of community based systems include the social services now available in the institutionally based system; and
7. that provincial governments develop alternate funding formulae to eliminate the existing barriers to the integration of

foyer ont besoin de prendre de l'expansion pour offrir un système de soins complets. Le fait que les services assurés aient été limités dans la plupart des provinces aux services des hôpitaux et des médecins a eu pour résultat un excès de l'attention accordée aux services offerts dans les établissements. Ces services sont non seulement plus coûteux, mais ils ne garantissent pas nécessairement la qualité la meilleure des soins médicaux ou de santé. De nombreuses études sur les services médicaux et de santé ont démontré que beaucoup plus de problèmes de santé peuvent être, et sont, mieux réglés au sein de la collectivité et au foyer. Certains de ces services de santé établis au sein de la collectivité existent déjà mais ne suffisent pas à répondre aux besoins, et ce, à cause de leur portée et de leur financement. Parmi ces services, mentionnons les programmes de soins à domicile, les services d'infirmières visiteuses, les services d'auxiliaires familiales, les soins de jour à l'hôpital pour les malades chroniques et âgés et les soins personnels ou les services d'accompagnement pour les personnes handicapées afin qu'elles puissent vivre dans la collectivité. Tant que ces services ne seront pas devenus facilement accessibles, il est virtuellement impossible aux malades et à leurs familles de devenir conscients et convaincus qu'il existe une alternative préférable aux soins en établissement.

### Recommandations

Par conséquent, nous présentons les recommandations suivantes:

1. Que le principe de l'intégration des services médicaux et sociaux soit reconnu grâce à la formulation et à la planification d'une politique aux niveaux des gouvernements fédéral, provinciaux et locaux ainsi que dans la prestation des services;
2. Que le principe de l'intégration des services médicaux et sociaux soit reconnu quant la révision de la formule de financement des services de santé (pour remplacer le FPE) et des services sociaux (pour remplacer le RAPC) sera entreprise par le gouvernement fédéral et les provinces;
3. Que le principe de l'intégration soit facilité par la création d'un seul comité consultatif national pour conseiller le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social sur les questions de santé et de bien-être social;
4. Que le modèle des centres de santé communautaire intégrant des services médicaux, sociaux et de santé, tel qu'illustré au Québec et au Manitoba, soit institué dans d'autres provinces comme une structure encourageant la prestation de services intégrés et complets;
5. Que le gouvernement fédéral exige que l'expansion des services assurés s'étende à une variété minimale bien définie de services;
6. Que la variété minimale de services établis au sein de la collectivité comprenne les services sociaux actuellement offerts et le système fondé sur les établissements;
7. Que les gouvernements des provinces mettent au point d'autres formules de financement en vue d'éliminer les obsta-

medical, social, and health services delivered at the community level.

### **The Contribution of Social Work to Health Care**

The function of the social worker in a health setting was fully described in our brief in 1962. At that time, the growth in medical knowledge and technology seemed to influence the shift in the locus of medical care from the patients' home and the physicians' office to an array of complex institutions. We described the social work function primarily in the context of institutionally based services. Some 20 years later the majority of social workers practising in the health care system are indeed to be found within hospitals and other large health care institutions.

However, there have been a number of changes—medical, social, economic and attitudinal—which are leading to the development of health care services which will support more care being provided in the patient's home, day care centres or smaller institutions and require the social work functions in health health services to be extended to those which are community based. Medical advances allow patients to be discharged earlier, to handle quite complicated procedures at home even during an acute phase of illness, and to maintain themselves through long chronic illnesses. The tremendous immigration into Canada of people from many cultures brought different customs and expectations toward health services. Comprehensive services were expected without direct fee and many individuals were accustomed to caring for ill family members in the home. However, the increased need for all members of the family to work has severely limited the amount of time individuals could give to the care of ill family members. At the same time, there were major changes in the structural composition and life styles of Canadian families in general as women, in increasing numbers, entered the work force. These factors have reduced the family's capacity to care for its ill or elderly members who do not require acute institutional care. Social attitudes and public policy support mentally and physically handicapped persons remaining in the community. However, since the capacity of the community and the family does not yet match the general desire of individuals and families to care for ill people in the community, the health care system must develop services which will increase capacity and support this desire. This potential can be met through such community based services as day-care centres, day hospitals, small residential services, homemaking, and personal services to patients at home.

These changes will bring the health services into closer relationships with social services. As the community based

cles actuels à l'intégration des services médicaux, sociaux et de santé distribués au niveau de la collectivité;

### **La contribution du service social aux soins de santé**

La fonction du travailleur social dans un milieu de soins de santé a fait l'objet d'une description complète dans notre mémoire de 1962. A cette époque, la croissance des connaissances et de la technologie médicales semblait influencer le passage du lieu de la prestation des soins médicaux de la demeure du malade et du cabinet du médecin à un ensemble d'établissements complexes. Nous avons alors décrit la fonction du service social principalement dans le contexte des services dispensés dans les établissements. Une vingtaine d'années plus tard, effectivement, la majorité des travailleurs sociaux qui œuvrent dans le système des soins de santé se retrouvent dans les hôpitaux et d'autres grands établissements de soins.

Cependant, il s'est produit un certain nombre de changements (dans les domaines médical, social, économique et dans les attitudes) menant vers la création de services de soins de santé qui vont favoriser la prestation de soins plus nombreux dans la demeure du malade, dans les centres de soins de jour ou dans de plus petits établissements et qui vont nécessiter que les fonctions du service social exercées dans les services de santé soient étendues aux services établis au sein de la collectivité. Les progrès de la médecine permettent aux malades de recevoir leur congé plus tôt, d'effectuer à la maison des procédures assez compliquées même au cours de la phase aiguë d'une maladie et de subvenir à leurs besoins au cours de longues maladies chroniques. L'immigration très importante au Canada d'une population multiculturelle a introduit au pays des coutumes et des attentes différentes à l'égard des services de santé. On s'est attendu à des services complets sans rémunération directe et beaucoup de personnes étaient habituées à prendre soin à la maison des membres de la famille malades. Cependant, la nécessité croissante que tous les membres de la famille travaillent a grandement diminué le temps que les personnes pouvaient consacrer au soin des membres de la famille malades. En même temps, des changements importants se sont produits dans la structure et les habitudes de vie des familles canadiennes en général à mesure que les femmes ont, en nombre croissant, adhéré à la population active. Ces facteurs ont diminué l'aptitude de la famille à prendre soin de ses membres malades ou âgés qui n'ont pas besoin de soins en établissement pour maladies aiguës. Les attitudes sociales et l'opinion publique sont en faveur du fait que les handicapés mentaux et physiques demeurent parmi la collectivité. Pourtant, étant donné que la capacité de la collectivité et de la famille ne correspond pas au désir général des personnes et des familles de prendre soin des malades au sein de la collectivité, le système de soins de santé doit créer des services qui accroîtront cette capacité et répondront à ce désir. Cela peut se réaliser grâce à des services établis dans la collectivité, par exemple les centres de soins de jour, les hôpitaux de jour, les services dispensés dans de petits établissements, les services d'auxiliaires familiales et les services personnels assurés aux malades qui restent à la maison.

Ces changements mettront les services de santé en relations plus étroites avec les services sociaux. A mesure que se déve-



health services develop, the functions performed by social workers in the hospital setting will be needed in the community setting. The professional help and support of social workers and other health professionals will be an increasingly important aspect of the health services as patients and families assume greater responsibility for care and treatment in their own home environment.

A major difficulty of including social work services in community health services lies in the lack of funding for these services outside hospital centres. Notable exceptions are the relatively few community health centres that have been fully developed and family practice teaching units. These scarce examples clearly demonstrate the value of the services.

Without such funding support in the community, social workers are likely to continue to be restricted to giving service in acute and chronic care institutions, unable to contribute to preventive programs which are fundamental to education in health care and to the reduction of costs in both dollar and human terms.

We are seriously concerned that the social worker in health care can operate in such a limited sphere because he/she is restricted to a hospital setting. Provincial formulae for reimbursement of physicians constrain or prohibit the inclusion of social work service from the office of the general practitioner or group practice even where the physicians favour it.

### Recommendations

Therefore, we recommend the following:

8. that social work services continue to receive support in institutional settings and that this support be expressed through specific and stringent accreditation requirements for these institutions;
9. that provincial governments assure adequate funding to achieve accreditation standards in relation to social work services; and
10. that social work services be included in community based health care systems.

### The Principles of Medicare

#### a) Access to Medical Services

A review of the principle of reasonable access includes consideration of the existence of financial barriers and physical barriers to secure access to service.

The C.A.S.W. response to the Hall Review focuses on the principle of "access" - affordable and reasonable access to health care. Our members have first hand knowledge of the many persons whose particular characteristics of age, physical

lopperont les services de santé établis au sein de la collectivité, les fonctions accomplies par les travailleurs sociaux dans le cadre de l'hôpital deviendront nécessaires dans le milieu communautaire. L'aide et le soutien professionnels des travailleurs sociaux et des autres professionnels de la santé constitueront un aspect de plus en plus important des services de santé à mesure que les malades et leurs familles assumeront une plus grande responsabilité pour les soins et le traitement dans le milieu de leur propre foyer.

Une grande difficulté quand il s'agit d'inclure les services sociaux dans les services de santé communautaire réside dans le manque de financement pour soutenir de tels services à l'extérieur des centres hospitaliers. Il convient de signaler les exceptions représentées par le relativement petit nombre de centres de santé communautaire qui ont été pleinement développés et les unités d'enseignement de la médecine familiale. Ces rares exemples démontrent clairement la valeur des services.

Sans un tel appui de financement dans la collectivité, les travailleurs sociaux vont vraisemblablement continuer à être réduits à donner le service dans les établissements de soins des malades aigus et des malades chroniques et seront incapables de contribuer aux programmes de prévention qui sont essentiels à l'éducation aux soins de santé ainsi qu'à la réduction des coûts en ressources financières et humaines.

Nous sommes sérieusement préoccupés du fait que le travailleur social, quand il est question des soins de santé, ne peut agir que dans un sphère si limitée parce qu'il se trouve restreint à un milieu hospitalier. Les formules provinciales de rémunération des médecins limitent ou empêchent l'admission des services sociaux dans le cabinet du praticien généraliste ou dans le cabinet de groupe même lorsque les médecins sont en faveur de cette initiative.

### Recommandations

Par conséquent, nous présentons les recommandations suivantes:

8. Que les services sociaux continuent de recevoir un appui dans le cadre des établissements et que cet appui s'exprime au moyen de conditions de reconnaissance officielle strictes et rigoureuses pour ce qui a trait aux services dans ces établissements;
9. Que les gouvernements des provinces assurent un financement suffisant pour obtenir la conformité aux normes de reconnaissance officielle relativement aux services sociaux;
10. Que les services sociaux fassent partie des systèmes de soins de santé établis au sein de la collectivité;

### Les principes de l'assurance des soins médicaux

#### a) L'accès aux services médicaux

En examinant le principe de l'accès raisonnable, il faut constater l'existence d'obstacles financiers et d'obstacles matériels à l'accès aux services.

En examinant le principe de l'accès raisonnable, il faut constater l'existence d'obstacles financiers et d'obstacles matériels à l'accès aux services. La contribution de l'A.C.T.S. à l'Enquête Hall porte sur le principe de «l'accès», un accès aux

handicap, location, family responsibility, and finance restrict their actual access to health services as currently delivered. Our members have observed that extra billings and deterrent charges present serious obstacles to access to health care for the neediest groups - a violation of the recommendation of the original Hall report and the fundamental principle of the subsequent Medicare legislation.

The introduction of Medicare made a major contribution to decreasing discretionary charity in the delivery of medical care in Canada. Universal prepaid, comprehensive insurance reduced financial barriers to access to community and hospital based primary, secondary and tertiary services.

At the level of primary intervention, the family physician, who generally accepts insurance payments as full remuneration for service, continues to have the major responsibility for medical care in Canada. In the absence of financial barriers, individuals and families now may receive a continuity of care provided through their family physician.

At the level of secondary care, the use of specialists in Canada increased with the advent of universal medical insurance. It is in this area, however, that patients may be confronted with overwhelming medical bills. Compared with the family practitioner, there is a significantly higher percentage of specialists who bill over and above the rates provided through insurance plans in the provinces. For patients or families who must make protracted or complicated use of specialists' services, the cumulative total of surcharges continues to create a major financial burden. The specialist is still in the position of becoming what has been described as "a discriminating monopolist—who 'charges what the traffic will bear', who scales his prices according to the ability of the client to pay in order to maximize his own return". As the citizenry have become more discriminating consumers of medical care, considerable pressure has been brought to bear on physicians to eliminate the practice of surcharging on insurance payments. This situation affects mainly the working and middle class consumer who stands to bear the greatest hardship in relation to specialist surcharging. Persons in receipt of public assistance programs are generally exempted by the specialist from any surcharge on the insurance rate. Frequently an individual specialist is unaware of the accumulated medical bills which the involvement of multiple specialists can produce for the patient. Largely this situation is reflective of a health policy in Canada which permits private entrepreneurial activities supported through public funds. Additionally, the concentration of specialists in urban centres increases the financial burden on patients in rural areas, who have to meet transportation and maintenance costs to gain access to specialist services.

soins de santé qui soit raisonnable et à prix abordable. Nos membres ont une connaissance de première main des nombreuses personnes dont les caractéristiques particulières d'âge, d'handicap physique, de lieu de résidence, de responsabilité familiale et de situation financière restreignent leur accès réel aux services de santé tels que ceux-ci sont fournis à l'heure actuelle. Nos membres ont observé que les facturations supplémentaires et les frais modérateurs présentent des obstacles sérieux à l'accès aux soins de santé pour les groupes les plus démunis, ce qui est une violation de la recommandation du premier rapport Hall et du principe fondamental de la législation subséquent relative à l'assurance des soins médicaux.

L'instauration de l'assurance des soins médicaux a apporté une contribution importante à la diminution de la charité discrétionnaire dans la prestation des soins médicaux au Canada. Une assurance universelle, payée d'avance par des cotisations et complète a diminué les obstacles financiers vers l'accès à des services établis dans la collectivité et dans les hôpitaux pour dispenser les soins primaires, secondaires et tertiaires.

Au niveau de l'intervention primaire, le médecin de famille, qui accepte généralement les paiements de l'assurance comme rémunération complète du service, continue d'avoir la responsabilité principale des soins médicaux au Canada. En l'absence d'obstacles financiers, les personnes et les familles reçoivent maintenant un ensemble de soins fournis par l'entremise de leur médecin de famille.

Au niveau des soins secondaires, le recours aux spécialistes a augmenté au Canada avec l'avènement de l'assurance médicale universelle. C'est cependant dans ce domaine que les malades peuvent se trouver accablés par des factures de soins médicaux. Par rapport au médecin de famille, il y a un pourcentage beaucoup plus élevé de spécialistes qui se font payer un supplément aux tarifs prévus par les régimes d'assurance-maladie des provinces. Pour les malades ou les familles qui doivent recourir d'une façon prolongée ou compliquée aux services des spécialistes, le montant total cumulatif de ces frais supplémentaires continue de représenter un lourd fardeau financier. Le spécialiste est encore en mesure de devenir, selon une description déjà faite, «un monopolisateur qui pratique la discrimination, qui fait payer tout ce qui lui permet la règle de l'offre et de la demande, qui établit ses prix en fonction de l'aptitude du client à payer afin d'augmenter le plus possible son propre revenu». À mesure que les citoyens sont devenus des consommateurs plus judicieux de soins médicaux, des pressions considérables ont été exercées pour amener les médecins à supprimer la pratique de se faire payer plus que les paiements de l'assurance. Cette situation a des effets surtout sur le consommateur de la classe laborieuse et moyenne qui est le plus durement touché par la facturation supplémentaire des spécialistes. Les personnes qui bénéficient des programmes de l'assistance publique sont, en général, exemptées par le spécialiste de toute imposition de paiement en plus des tarifs de l'assurance. Souvent, un spécialiste particulier ne se rend pas compte de l'accumulation de factures pour soins médicaux résultant des soins reçus de plusieurs spécialistes. Cette situation est, dans une grande mesure, une image d'une politique de santé au Canada qui permet des activités d'entreprise privée soutenues grâce aux deniers publics. De plus, la concentration des spécialistes dans les centres urbains augmente le fardeau



One of the most dramatic impacts of Medicare for Canadians has been the elimination of financial catastrophes as a result of admission to hospital. The provision of acute treatment hospital care without financial burden to the patient has not only provided necessary care but has also reoriented the practice of medicine to an institutional base. However, as though in conformity to the well known law of physics, it would appear that the vacuum of an empty bed is immediately filled by a patient. This has fostered a lack of attention to alternate modes for the care of people in the community. These considerations notwithstanding, hospital insurance has reduced the trauma of major illness by removing the added burden of hospital costs. Any threat to this security, such as the addition of daily charges, would be a regressive step in the Canadian health care system.

Tertiary care has also benefitted from the Medicare policy. Rehabilitation, whether in an institutional setting or at home, has become available to people who could not afford it prior to Medicare. The expensive and often protracted rehabilitation services in hospitals can now be provided on the basis of medical need rather than on the ability to pay. With an increasing number of young people suffering from major disabilities from motor vehicle and sports injuries, it is particularly critical that a full range of rehabilitation services be available to them. In cultivating each individual's full physical, psychological, and social potential, as part of a rehabilitation program, these services help individuals and families maintain a physically and financially independent position in the community. The location of these services in urban centres is, again, restrictive. The development of home care services is an extension of the emphasis upon a total range of medical services at the third level of care.

As the lifespan increases, and the development of life support systems becomes more sophisticated, the need for chronic care has expanded. This technological advance interacts with changing living situations such as urbanization which prohibits families and communities from providing home based chronic care. We know something about the conditions which will encourage chronic care in the community and we do know that one of the most dramatic impacts of Medicare has been in opening the opportunity for appropriate and comprehensive chronic care for individuals with long-term and terminal illnesses. It is in urban centres where the nuclear family is the dominant living arrangement that we find a higher proportion of admissions to chronic hospital care. Single family living units which do not accommodate the addition of an ill member and the non-insured position of homemaking services can erect major financial barriers to family members being cared for in the home. As we move to more creative ways of maintaining the chronically ill in the community, it should be remembered that any decrease in mortality finds more people with severe disabilities who are unable to care for themselves, to whom the

financier des malades des régions rurales qui doivent acquitter des frais de transport et de subsistance pour avoir accès aux services du spécialiste.

Parmi les conséquences de l'assurance des soins médicaux pour les Canadiens, l'une des plus importantes a été l'élimination des désastres financiers par suite d'une admission à l'hôpital. Le fait que le malade puisse recevoir, sans l'imposition d'un fardeau financier, des soins hospitaliers pour traitement des maladies aiguës a non seulement assuré les soins nécessaires mais aussi réorienté la pratique de la médecine vers les établissements. Cependant, comme pour venir confirmer une loi de physique bien connue, il semblerait que le vide d'un lit vacant soit immédiatement rempli par un malade. Ceci a engendré un manque d'attention à l'égard d'autres manières possibles de soigner les personnes dans la collectivité. En dépit de ces considérations, l'assurance-hospitalisation a diminué le traumatisme de la maladie grave en enlevant le fardeau supplémentaire des frais d'hôpital. Toute menace à cette sécurité, comme l'imposition de frais quotidiens, serait faire marche arrière pour le système canadien des soins de santé.

Les soins tertiaires ont aussi bénéficié de la politique de l'assurance des soins médicaux. La réadaptation, que ce soit dans un établissement ou à la maison, est devenue accessible aux personnes qui ne pouvaient se le permettre avant l'assurance des soins médicaux. Les services hospitaliers de réadaptation, coûteux et souvent prolongés, peuvent maintenant être fournis en fonction du besoin médical plutôt que de l'aptitude à payer. Étant donné le nombre croissant de jeunes personnes victimes d'invalidités sérieuses à la suite d'accidents de véhicules à moteur et de blessures subies dans la pratique des sports, il est d'une importance capitale qu'une variété complète de services de réadaptation leur soit offerte. En favorisant le plein potentiel physique, psychologique et social de chaque personne, comme partie d'un programme de réadaptation, ces services aident les personnes et les familles à rester indépendantes aux points de vue physique et financier dans la collectivité. La localisation de ces services dans les centres urbains est, répétons-le, restrictive. La création de services de soins à domicile est dans la ligne de la volonté de fournir une variété complète de services médicaux au troisième niveau des soins.

A mesure que s'accroît la durée de la vie et que se perfectionnent les systèmes de survie, le besoin de soins aux malades chroniques a grandi. Il y a interaction entre ce progrès de la technologie et l'évolution des modes de vie, par exemple l'urbanisation qui empêche les familles et les collectivités de fournir à la maison des soins aux malades chroniques. Nous savons quelque chose des conditions qui encouragent le soin des malades chroniques parmi la collectivité et nous savons que l'une des conséquences les plus extraordinaires de l'assurance des soins médicaux a été de permettre de fournir des soins appropriés et complets pour malades chroniques aux personnes souffrant de maladies de longue durée et terminales. C'est dans les centres urbains où la famille nucléaire constitue le milieu vital dominant que nous trouvons une proportion plus élevée d'admissions aux soins hospitaliers pour malades chroniques. Les unités de logement familial à une seule chambre incapables de loger un membre de la famille malade ni de supporter des services non assurés d'auxiliaire familiale peuvent représenter de grands obstacles financiers aux soins à domicile des membres de la famille. A mesure que progresse

community is unable to give the care, and who require twenty-four hour hospital-based care.

The inclusion of part of the costs of nursing home care for those requiring twenty-four hour supervision but not twenty-four hour nursing services provides some relief to the chronic hospital situation. At the same time it provides an alternative to families who cannot provide care to one of its members at home. The cost of maintaining someone over the age of 65 in a nursing home is largely covered by government benefits. One of the major areas which Medicare has not addressed, however, is the maintenance of those under 65 who can no longer remain in the community and who require the services of a nursing home or an extended care facility. Without government assistance, the cost of such maintenance creates a genuine hardship for families. A similar situation arises where an infant requires long-term placement. In addition to the emotional devastation of the family, they are now faced with substantial and continuously escalating costs for the care of the child. Provision needs to be made for assistance to these families which does not require their surrendering custody of a child to a government or governmentally authorized agency. It is indefensible that families should have to surrender their legal rights to a child to the local children's aid society or equivalent for the sole purpose of having the financial resources for their child's care.

Episodic emergency care remains largely a function of the emergency rooms of general hospitals. While appropriately used for medical emergencies (e.g., traumas, fractures, cardiac and neurological emergencies) twenty-four hour availability in the absence of any viable alternative encourages the use of service for non-emergency, yet episodic, care. Little has been done within the hospital structure to meet the need for provision of less expensive and less dramatic care for non-emergency users of this service. In urban centres, it is not uncommon for physicians to refer their own patients to hospital emergency departments during hours when there are no provisions for the staffing of their own offices.

### Recommendations

Therefore, we recommend the following:

l'ingéniosité dans les moyens de subvenir aux besoins du malade chronique au sein de la collectivité, il faudrait nous souvenir que toute diminution de la mortalité a pour résultat un accroissement du nombre de personnes souffrant d'invalidités graves, qui sont incapables de prendre soin d'elles-mêmes, auxquelles la collectivité est incapable de donner les soins et qui ont besoin de soins hospitaliers vingt-quatre heures par jour.

L'inclusion d'une partie du coût des soins en maison de repos pour ceux qui ont besoin de vingt-quatre heures de surveillance, mais non de vingt-quatre heures de services de soins infirmiers, soulage d'une certaine façon la situation de l'hôpital pour malade chronique. En même temps, cela résout le problème des familles qui ne peuvent soigner à la maison un de leurs membres. Le coût de la pension d'une personne âgées de plus de 65 ans dans une maison de repos est largement couvert par les prestations du gouvernement. L'un des grands secteurs dont l'assurance des soins médicaux ne s'est pas encore occupé est, cependant, la pension des personnes de moins de 65 ans qui ne peuvent plus vivre parmi la collectivité et qui ont besoin des services d'une maison de repos ou d'un établissement de soins prolongés. Sans l'aide du gouvernement, le coût de cette pension constitue une source réelle de privations pour les familles. Une situation similaire se présente lorsqu'un jeune enfant a besoin d'un placement de longue durée. Sa famille, outre la désorganisation de ses liens affectifs, doit désormais faire face à des coûts substantiels et sans cesse croissants pour les soins donnés à cet enfant. Il faut prévoir une assistance pour ces familles sans exiger d'elles qu'elles cèdent la garde d'un enfant à un organisme gouvernemental ou autorisé par le gouvernement. Prétendre que les familles devraient avoir à transmettre leurs droits légaux à l'égard d'un enfant à la société locale de l'aide à l'enfance ou à son équivalent à la seule fin d'obtenir les ressources financières nécessaires pour prendre soin de leur enfant est un principe qui ne peut absolument pas être défendu.

Les soins d'urgence occasionnels restent en grande partie une fonction des services d'urgences des hôpitaux généraux. Bien que ces services soient utilisés d'une façon appropriée pour les cas d'urgence médicale (par exemple les traumatismes, les fractures, les crises cardiaques et nerveuses), leur accessibilité vingt-quatre heures par jour en l'absence de toute autre choix de service durable, favorise leur utilisation pour des soins qui ne sont pas d'urgence, bien qu'occasionnels. Peu a été fait au sein de la structure des hôpitaux pour répondre au besoin de prestation de soins moins coûteux et moins dramatiques pour les utilisateurs de ce service qui ne sont pas des cas d'urgence. Dans les centres urbains, il n'est pas rare que les médecins dirigent leurs malades vers les services hospitaliers d'urgence pendant les heures où ils prévoient qu'il n'y aura pas de personnel à leur cabinet.

### Recommandations

Par conséquent, nous présentons les recommandations:



11. that there should be no deterrent fees or surcharge allowed in relation to medical, social or health services delivered through institutional and community based system;

12. that insured services be extended to include the costs of long term care in chronic hospitals and nursing homes;

13. that costs of community based services and other resources to chronically ill persons in their homes be insured;

14. that, given the demographic characteristics of Canada and the concentration of institutional and community based services in densely populated urban centres, special attention be paid to problems of access of the rural population and native people including such services as air ambulance, cost-of-living allowance in urban centre, and alternative delivery system such as community health centres including acute, chronic, rehabilitative, and nursing home care;

15. that there be sufficient primary health care services provided to the native population of Canada to meet their medical, social and cultural needs;

16. that provincial governments support the development of community health centres to eliminate the inappropriate use of general hospital emergency departments by providing twenty-four medical care.

*b) Comprehensiveness: Some Problems in the Range of Services*

One offshoot of Medicare which remains unresolved in Canada is the impact on public health functions of prepaid insurance. Immunization, prenatal care and health maintenance have now come under the umbrella of medical services. When financial barriers are removed, these services are provided both by physicians in private practice and public health units. This dual access leads to redundancy and duplication. The very nature of monitoring and maintenance of public health functions, particularly immunization, is lost when services are provided on an individual basis in a physician's office rather than in a public health centre. Similarly, pregnancies, without complications, have been redefined as medical problems rather health states by moving them into the sphere of the individual medical practitioner. Much may be lost in the input of public health nurses and nutritionists who are not part of individual medical practices in the delivery of services to women during their pregnancies. Services which were common to public health units, such as well-baby clinics, have also moved into this sphere of individualistic, medical practice. The resulting orientation to illness rather than health is a less-than-positive effect of the introduction of Medicare to Canada.

11. Qu'il ne devrait y avoir aucun frais modérateur, ni surcharge autorisés à l'occasion de la prestation de services médicaux, sociaux ou de santé par l'entremise des systèmes qu'on trouve dans les établissements ou au sein de la collectivité;

12. Que les services assurés soient étendus de façon à comprendre les coûts des soins de longue durée dans les hôpitaux pour malades chroniques et les maisons de repos;

13. Que soient assurés les coûts des services établis au sein de la collectivité et des autres ressources consacrées aux personnes demeurant dans leur foyer et souffrant de maladies chroniques;

14. Que, étant donné les caractéristiques démographiques du Canada et la concentration des services en établissement et ceux qui sont fournis au sein de la collectivité dans les centres urbains très peuplés, une attention spéciale soit accordée aux problèmes d'accès de la population rurale et des autochtones notamment à des services comme ceux du transport des malades par voie aérienne, de l'allocation pour le coût de la vie dans les centres urbains et à la possibilité d'autres systèmes de prestation des services, par exemple grâce aux centres de santé communautaire, ainsi que de soins aux malades aigus et aux malades chroniques, de soins de réadaptation et de soins dans les maisons de repos;

15. Qu'il y ait assez de services de soins de santé primaires assurés à la population autochtones du Canada pour répondre à ses besoins médicaux, sociaux et culturels;

16. Que les gouvernements des provinces soutiennent la création de centres de santé communautaire afin d'éliminer l'usage inadéquat des services d'urgence de l'hôpital général en assurant ainsi des soins médicaux 24 heures par jour;

*b) Étendue des services: Certains problèmes concernant la variété des services*

Un résultat de l'assurance des soins médicaux qui demeure non résolu consiste dans les répercussions de l'assurance financée par un système de cotisations sur les fonctions de la santé publique. L'immunisation, les soins à la femme enceinte et le maintien de la santé sont désormais du domaine des services médicaux. Quand les obstacles financiers sont supprimés, ces services sont fournis en même temps par les médecins de la pratique privée et les unités sanitaires publiques. Ce double accès mène à la répétition et au double emploi. La nature même du contrôle et du maintien des fonctions de la santé publique, en particulier quand il s'agit d'immunisation, est perdue lorsque les services sont fournis individuellement dans le cabinet du médecin plutôt que dans un centre de santé publique. De même, les grossesses sans complications ont été redéfinies comme étant des problèmes médicaux plutôt que des états de santé en les plaçant dans la sphère d'activité du médecin praticien particulier. Beaucoup de la contribution des infirmières hygiénistes et des nutritionnistes, qui ne font pas partie de la pratique médicale privée, peut être perdu quand il s'agit de la prestation de services aux mères au cours de leur grossesse. Des services qui étaient communs dans les unités sanitaires publiques, par exemple les cliniques pour bébés en bonne santé, ont été aussi placés dans la sphère de la pratique médicale individualiste. L'orientation qui en résulte vers la maladie plutôt que vers la santé représente un effet, qu'on ne

While the original Hall report included preventive care in its definition of comprehensive service, there has not been the kind of expansion in public health services, which might be expected nor have public health and other health services been coordinated at the provincial level, funding level, or at the service delivery level. In fact, as just noted, there has been some erosion of community based preventive services as a consequence of Medicare.

### Recommendations

Therefore, we recommend the following:

17. that the role of public health be examined, particularly in relation to those areas of duplication with other services, and changes should be made to achieve the most effective and least costly mode of delivery of such services;

18. that the function of the public health department to offer extensive health education and promotion programs, be emphasized and renewed;

19. that local and provincial health departments be given a clear mandate of their responsibility to monitor and require the reduction and ultimate elimination of environmental hazards, particularly

### Conclusion

We are optimistic that your timely review of health services will reinforce the founding principles of Medicare in Canada. Additionally, we anticipate that, as a direct result of the recommendations emerging from the review process, there will be the required thrust for further development of necessary comprehensive community based care and enhanced institutional care.

With these expectations, we respectfully submit for your consideration the recommendations of the Canadian Association of Social Workers.

pourrait dire positif, de l'instauration de l'assurance des soins médicaux au Canada.

Même si le premier rapport Hall faisait entrer les soins préventifs dans sa définition d'un service complet, il n'y a pas eu la sorte d'expansion des services de santé publique à laquelle on aurait pu s'attendre et les services de santé publique ainsi que les autres services de santé n'ont pas été coordonnés au niveau provincial, ni au niveau du financement, ni à celui de la distribution. En réalité, comme nous venons à peine de l'indiquer, l'assurance des soins médicaux a eu pour conséquence une certaine érosion des services préventifs établis au sein de la collectivité.

### Recommendations

Par conséquent, nous présentons les recommandations suivantes:

17. Que le rôle de la santé publique soit examiné, spécialement pour ce qui a trait aux secteurs de double emploi avec d'autres services et que des modifications devraient être faites pour obtenir la formule de distribution de tels services qui soit la plus efficace et la moins coûteuse;

18. Que la fonction du service de santé publique d'offrir une éducation sanitaire étendue et des programmes de promotion soit accentuée et renouvelée; et

19. Que les services de santé locaux et provinciaux reçoivent un mandat clair quant à leur responsabilité de surveiller et d'exiger la réduction et, en définitive, la suppression des dangers du milieu, spécialement du milieu du travail

### Conclusion

Nous croyons avec optimisme que votre examen des services de santé arrivant à point affermira les principes qui ont animé les instaurateurs de l'assurance des soins médicaux au Canada. De plus, nous espérons que les recommandations résultant du processus d'examen auront directement pour résultat de susciter l'élan dont nous avons besoins vers un autre développement des soins nécessaires et complets établis au sein de la collectivité et des soins améliorés fournis dans les établissements.

C'est dans cette attente que nous soumettons respectueusement à votre considération les recommandations de l'Association canadienne des travailleurs sociaux.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 p.m.

*From the Canadian Teachers' Federation:*

Mr. Pascal Chisholm, President;  
Mr. Norman Goble, Secretary-General;  
Dr. Wilfred Brown, Director, Economic Services.

At 2:00 p.m.

Professor Wayne Thirsk, Department of Economics, Waterloo University.

At 3:30 p.m.

Dr. Richard Splane, President.  
Mrs. Gweneth Gowanlock, Executive Director.

At 8:00 p.m.

Professor Richard Simeon, Queen's University.

A 9 h 30 du matin

*De la Fédération canadienne des enseignants:*

M. Pascal Chisholm, président;  
M. Norman Goble, secrétaire-général;  
M. Wilfred Brown, directeur, Services économiques.

A 2 heures de l'après-midi

M. Wayne Thirsk, professeur, Division de l'Économie, Université de Waterloo.

A 3 h 30 de l'après-midi

M. Richard Splane, président;  
Mme Gweneth Gowanlock, directrice exécutive.

A 8 heures du soir

M. Richard Simeon, professeur, Université Queen.

CANADA 1  
1  
2  
LIBRARY

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Monday, May 4, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le lundi 4 mai 1981

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Committee on**Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial sur*

# The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

# Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

**RESPECTING:**

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and  
Established Programs Financing Act, 1977, fiscal  
equalization, tax collection agreements and the  
Canada Assistance Plan.

**CONCERNANT:**

La loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le  
gouvernement fédéral et les provinces et sur le  
financement des programmes établis, la  
péréquation des accords de perception fiscale et le  
Régime d'assistance publique du Canada.

**APPEARING:**

The Honourable J. F. Collins,  
Minister of Finance,  
Newfoundland and Labrador.  
The Honourable Thomas V. Hickey,  
Minister of Social Services,  
Newfoundland and Labrador.

**COMPARAÎT:**

L'honorable J. F. Collins,  
ministre des Finances, et  
l'honorable Thomas V. Hickey,  
ministre des Services sociaux,  
Terre-Neuve et Labrador.

**WITNESSES:**

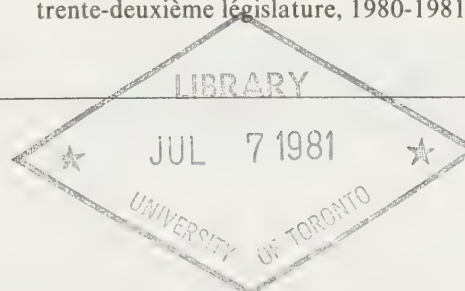
(See back cover)

First Session of the  
Thirty-second Parliament, 1980-81

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981





SPECIAL COMMITTEE ON THE  
FEDERAL-PROVINCIAL  
FISCAL ARRANGEMENTS

*Chairman:* Herb Breau

*Vice-Chairman:* Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie  
Herbert

Loiselle

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX  
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

*Président:* Herb Breau

*Vice-président:* Don Blenkarn

Messieurs

Thacker

Weatherhead

(Quorum 4)

*Le greffier du Comité*

Nova S. Lever

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, MAY 4, 1981  
(13)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 10:00 o'clock a.m., this day, at St. John's, Newfoundland.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Peter Dobell, Director; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney and David Humphreys.

*Appearing:* The Honourable J. F. Collins, Minister of Finance, and the Honourable Thomas V. Hickey, Minister of Social Services, Newfoundland and Labrador.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Ministers made statements and answered questions.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to 2:00 o'clock p.m.

SECOND SITTING  
(14)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 2:00 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Peter Dobell, Director; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney and David Humphreys.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

On motion of Mr. Herbert, seconded by Mr. Blenkarn, it was agreed,—That the following documents be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

—Provincial Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements: Hon. J. F. Collins, F.R.C.P.(E), Minister of Finance, Newfoundland and Labrador—(*See Appendix FISC-7*);

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 4 MAI 1981  
(13)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 heures à Saint-Jean (Terre-Neuve).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

*Aussi présent:* Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur, A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney et David Humphreys.

*Comparaît:* L'honorable J. F. Collins, ministre des Finances, et l'honorable Thomas V. Hickey, ministre des Services sociaux, Terre-Neuve et Labrador.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Les ministres font des déclarations et répondent aux questions.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

DEUXIÈME SÉANCE  
(14)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 14 heures sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

*Aussi présents:* Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur: Peter Dobell, directeur, A. R. Dobell, Ronald LeBlanc, William Haney et David Humphreys.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Sur motion de M. Herbert, appuyé par M. Blenkarn, il est convenu,—Que les documents suivants soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

—Mémoire présenté au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces: L'honorable J. F. Collins, F.R.C.P. (E), ministre des Finances (Terre-Neuve et Labrador)—(*Voir appendice FISC-7*);



—Provincial Submission regarding the Canada Assistance Plan to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. Presented by the Honourable Thomas V. Hickey, Minister of Social Services, Government of Newfoundland and Labrador—(See *Appendix FISC-8*).

*Witnesses: At 2:00 p.m., From the Community Services Council:* Ms. Penelope Rowe, Executive Director. *At 3:10 p.m., From Memorial University of Newfoundland:* Dr. M. O. Morgan, President, and former President of the Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC); Mr. W. H. M. Selby, Vice-President, Administration and Finance; Professor A. Chadwick, President, Faculty Association; Dr. R. J. Rose, President-elect, Faculty Association and Dr. G. P. Jones, Former President of the Canadian Association of University Teachers (CAUT). *At 4:30 p.m., From the School Counsellors' Association of Newfoundland and Labrador and the Labrador Regional College Steering Committee:* Mr. Ernest Condon, President.

On motion of Mr. Blenkarn, it was agreed,—That the following documents be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

—Brief on Post-Secondary Education in Newfoundland and Labrador. Presented by School Counsellors Association of Newfoundland and Labrador—A Special Interest Council of the Newfoundland Teachers' Association—(See *Appendix FISC-9*);

—Labrador Regional College Steering Committee: A Brief on Post-Secondary Education in Labrador—(See *Appendix FISC-10*).

*At 5:00 p.m., From the Newfoundland Hospital Association:* Major Harold Thornhill, Administrator, Grace General Hospital and Dr. Ian Tough, Medical Director, St. Claire Mercy's Hospital. *At 5:40 p.m., From the Newfoundland Medical Association:* Dr. R. Whelan, Dr. G. Hogan and Dr. Karl Misik, Honorary Secretary, National Medical Association.

At 6:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

—Mémoire concernant le Régime d'assistance publique du Canada, présenté au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, par l'honorable Thomas V. Hickey, ministre des Services sociaux, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador—(Voir *appendice FISC-8*).

*Témoins: A 14 heures: Du Conseil des services communautaires:* M<sup>me</sup> Penelope Rowe, directeur exécutif. *A 15 h 10: De l'Université de Terre-Neuve:* M. M. O. Morgan, président, et ex-président de l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC); M. W. H. M. Selby, vice-président, Administration et finances; A. Chadwick, professeur, président, Association des professeurs; M. R. J. Rose, président élu, Association des professeurs, et M. G. P. Jones, ex-président de l'Association canadienne des professeurs d'université (ACPU). *A 16 h 30: De la School Counsellors' Association of Newfoundland and Labrador et du Comité directeur du Labrador Regional College:* M. Ernest Condon, président.

Sur motion de M. Blenkarn, il est convenu,—Que les documents suivants soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

—Mémoire sur l'enseignement post-secondaire à Terre-Neuve et au Labrador. Présenté par la School Counsellors Association of Newfoundland and Labrador—Conseil spécial de la Newfoundland Teachers' Association—(Voir *appendice FISC-9*);

—Comité directeur du Labrador Regional College: Mémoire sur l'enseignement post-secondaire au Labrador—(Voir *appendice FISC-10*).

*A 17 heures: De la Newfoundland Hospital Association:* Commandant Harold Thornhill, administrateur, Grace General Hospital, et M. Ian Tough, directeur médical, St. Claire Mercy's Hospital. *A 17 h 40: De l'Association médicale de Terre-Neuve:* M. R. Whelan, M. G. Hogan et M. Karl Misik, secrétaire honoraire, National Medical Association.

A 18 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Monday, May 4, 1981

• 1400

[Texte]

**The Chairman:** I will call the meeting to order.

I wish to welcome everyone who is here, including the witnesses. I am happy to open this first meeting of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements away from Ottawa in Newfoundland, which is Canada's newest province. Our mandate is one that is very important. Some witnesses before us and other commentators have referred to fiscal arrangements as really being at the heart of federalism, so for that reason I think it is fitting that we should start our hearings away from Ottawa on the road in Canada's newest province.

Our mandate from the House of Commons deals with the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, established programs financing, and other fiscal arrangements between the federal government and the provinces. We have today met with the provincial government. We had very interesting and valuable discussions this morning with the minister of finance and the minister of social services. We continued over a working luncheon with two other ministers, the minister of health and the president of the council. This part of our hearing is to hear from the public, from organizations or other members of the public who would like to address this meeting. We did advertise that we would be here and we received requests from four organizations; so the meeting this afternoon has been planned to have four witnesses before us. The first is Mrs. Penelope Rowe, who is the Executive Director of the Community Services Council.

Mrs. Rowe, I believe you have a brief statement that you want to give us, and then we will proceed to questioning.

**Mr. Herbert:** Mr. Chairman, on a point of order. Before we go too far and to keep the procedure straight, because the documents that were handed to us this morning were for publication, can we go on the record now as having these printed and appended to the minutes of today's meeting?

**The Chairman:** Mr. Herbert, if you make it a motion we can append anything we want to our proceedings.

**Mr. Herbert:** I so move.

**The Chairman:** I believe the minister of finance indicated to us that he wanted to make those papers public. Mr. Dobell, do you know if he has made them public?

**Mr. Rod Dobell:** Yes.

**The Chairman:** So your motion, Mr. Herbert, would be in order.

**Mr. Blenkarn:** I second the motion.

**The Chairman:** It is proposed by Mr. Herbert and seconded by Mr. Blenkarn that the two submissions presented to us this morning by the minister of finance and the minister of social services be appended to today's proceedings.

Motion agreed to.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le lundi 4 mai 1981

[Traduction]

**Le président:** Je déclare la séance ouverte.

Je tiens à souhaiter la bienvenue à tous, y compris les témoins. Je suis ravi d'ouvrir à Terre-Neuve, la plus jeune province canadienne, cette première séance à l'extérieur d'Ottawa du Comité spécial parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Certains témoins et d'autres commentateurs ont décrit les accords fiscaux comme étant vraiment au cœur du fédéralisme; pour cette raison je pense qu'il convient que nos premières audiences à l'extérieur d'Ottawa se tiennent dans la plus jeune province canadienne.

Le mandat que nous a confié la Chambre des communes porte sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Aujourd'hui, nous avons rencontré les représentants du gouvernement provincial. Ce matin, nous avons eu des discussions très intéressantes avec le ministre des Finances et le ministre des Services sociaux. Au déjeuner, nous avons rencontré le ministre de la Santé et le président du conseil. Cette partie de nos audiences vise à rencontrer le public, les organismes et les autres groupes qui le désirent. Nous avons publié un avis de séance et nous avons reçu des demandes de quatre organisations; donc, cet après-midi il est prévu que nous entendrons quatre témoins. Le premier est M<sup>me</sup> Penelope Rowe, directrice générale du «Community Services Council».

Madame Rowe, je crois que vous avez une courte déclaration, et ensuite nous passerons aux questions.

**M. Herbert:** Monsieur le président, un rappel au Règlement. Avant d'aller trop loin et pour que tout se fasse dans l'ordre, étant donné que les documents que nous avons reçus ce matin étaient destinés à la publication, pouvons-nous maintenant les annexer au compte rendu des témoignages de la réunion d'aujourd'hui?

**Le président:** Monsieur Herbert, si vous le proposez, nous pouvons annexer tout ce que nous voulons.

**M. Herbert:** Je le propose.

**Le président:** Je pense que le ministre des Finances nous a dit qu'il souhaitait publier ces documents. Monsieur Dobell, savez-vous s'il l'a fait?

**M. Rod Dobell:** Oui.

**Le président:** Dans ce cas, monsieur Herbert, votre motion serait recevable.

**M. Blenkarn:** Je l'appuie.

**Le président:** Il est proposé par M. Herbert, appuyé par M. Blenkarn, que les deux exposés que nous ont présentés ce matin le ministre des Finances et le ministre des Services sociaux soient annexés au compte rendu des témoignages d'aujourd'hui.

Motion adoptée.



[Text]

**The Chairman:** Mrs. Rowe.

**Mrs. Penelope M. Rowe (Executive Director, Community Services Council, Newfoundland and Labrador):** Thank you. I would like to say it is most unusual for us to be number one. I am pleased also that your task force is here to attend these hearings. On occasion, unfortunately, people do not make it because of the fog or because the commission is split between different parts of the country.

I am pleased to have this opportunity to discuss and to share with your task force certain views and certain concerns pertaining to federal-provincial fiscal arrangements. While transfer payments are technically a matter between the federal government and the provinces, the decisions reached have a far-flung effect on all individuals and groups in Canada. One fears that should this discussion be left entirely to the federal and provincial representatives, the arguments and issues could become clouded with political overtones, especially at this time in our history.

Those of us involved with the social sector and concerned with services to people would be remiss if we were not to present our position to you, and if we did not attempt to bring these discussions beyond a continuation of the current political debate over jurisdictional issues. One can imagine that in several months, when fiscal agreements are being determined, some levels will be still smarting, or smirking, at their defeats or victories in the constitutional debate.

• 1405

There is a very great risk of tradeoffs in the area of funding for social programs. One of my gravest concerns is that this current review of fiscal arrangements is more focused on the complicated problem of jurisdictional and financial management which only feeds on the country's current political debate surrounding the constitution. It would be most unfortunate if your task force allowed itself to become enmeshed in that debate rather than focus on the real issue of how to better develop Canada through well-planned fiscal arrangements. I would hope that your report will stress the merits of developing social programs on a more systematic basis.

Before proceeding with my comments, perhaps it might be appropriate to introduce myself and to introduce the organization that I represent.

I represent the Community Services Council of Newfoundland and Labrador, which is a voluntary, nongovernment social planning organization working toward improved social development, particularly for the socially, physically and mentally disadvantaged. The Community Services Council is committed to improving social conditions by offering support to voluntary agencies; by facilitating the development of new and improved services; by conducting independent social research; by providing a forum for citizens to participate in effecting needed social change; and by encouraging a closer partnership between various levels of government and the community.

The Community Services Council was founded in 1976 after a survey indicated a great interest amongst a number of agencies in Newfoundland to work together to improve the social service sector. It was funded until March, 1979 by a

[Translation]

**Le président:** Madame Rowe.

**Mme Penelope M. Rowe (directrice générale, Community Services Council, Terre-Neuve et Labrador):** Merci. Je dois dire que c'est plutôt inhabituel pour nous d'être en tête de liste. Je suis ravie que votre groupe de travail soit là pour ces audiences. A l'occasion, il arrive malheureusement que les gens ne puissent venir à cause du brouillard ou parce que le groupe se divise pour visiter différentes parties du pays.

Je suis heureuse de pouvoir rencontrer votre groupe de travail et de partager certaines opinions et préoccupations visant les accords fiscaux entre le fédéral et les provinces. Quoique techniquement les paiements de transfert relèvent du gouvernement fédéral et des provinces, ces décisions touchent tous les particuliers et tous les groupes au pays. On craint que si cette discussion ne relevait uniquement que des représentants fédéraux et provinciaux, les arguments présentés et les sujets abordés auraient une trop grande résonance politique, surtout en ce moment.

Nous, qui œuvrons dans le secteur social et qui nous préoccupons des services au public, regretterions de ne pouvoir vous présenter notre position et de ne pas essayer d'amener ces discussions sur un terrain autre que le débat politique actuel sur les questions de juridiction. On peut imaginer que dans des mois, lorsqu'on élaborera des accords fiscaux, certains paliers se mordront les doigts de leur défaite ou se réjouiront de leur victoire, selon le cas, dans le débat constitutionnel.

Il y a un très grand risque de compromis dans le domaine du financement des programmes sociaux. L'une de mes plus grandes préoccupations c'est que cet examen des accords fiscaux porte surtout sur le problème compliqué de la juridiction et de la gestion financière que ne fait qu'alimenter le débat politique actuel entourant la constitution. Il serait très malheureux que votre groupe de travail se laisse embarquer dans ce débat et qu'il en oublie la vraie question, qui est de savoir comment mieux développer le Canada par l'intermédiaire d'accords fiscaux bien planifiés. J'espère que votre rapport insistera sur les mérites de l'élaboration de programmes sociaux sur une base plus systématique.

Avant de faire mes commentaires, il conviendrait peut-être que je fasse les présentations.

Je représente le Community Services Council of Newfoundland and Labrador, un organisme bénévole, non gouvernemental, de planification sociale visant l'amélioration du développement social, surtout pour les défavorisés sociaux, physiques et mentaux. L'engagement de notre groupe porte sur l'amélioration des conditions sociales par l'appui des organismes bénévoles, en favorisant l'établissement de services nouveaux et améliorés, en effectuant des recherches sociales indépendantes, en offrant une tribune aux citoyens qui voudraient participer à l'évolution sociale et en encourageant une association plus étroite entre les divers paliers de gouvernement et la communauté.

Le conseil a été créé en 1973 après qu'une enquête eut révélé un grand intérêt chez de nombreux organismes de Terre-Neuve qui désiraient collaborer pour améliorer le secteur des services sociaux. Jusqu'en mars 1979, le conseil était financé

*[Texte]*

demonstration grant from the Department of National Health and Welfare, based on the full knowledge and strong support of the Department of Social Services of the provincial Government of Newfoundland. Our first provincial government funding was allocated in 1978 and we now receive a small core funding grant from the provincial government, as well as an annual grant from the municipal government, special project funding from a variety of federal and provincial sources, and funds received by public donation.

The Community Services Council operates a volunteer centre. It has established a resource group to develop nonprofit and co-operative housing, such as group homes for children with special needs and units for senior citizens. We undertake independent social research; we provide information referral services by way of a directory of services and by telephone; and we have spearheaded a number of new programs, such as a boys and girls club and an Outreach program for young people in St. John's.

We are currently engaged in a province-wide survey of home support needs for the elderly for the provincial government. We are also studying the social costs of unemployment in Newfoundland society. This particular study, which is under contract with the federal government and is called "The Social Context of Work and the Consequences of Unemployment", seeks to define the effects of work and unemployment on people.

I am pleased to have this opportunity to meet with you so that a larger number of MPs from different regions of Canada have the opportunity to gain a personal perspective on our country and its issues. I do resent, however, the hastiness with which this public process was put in place and I regret that I was unable to solicit the views of other agencies when preparing my document. I might also say that because of the very short notice given for the public meeting in St. John's, it was impossible to carry out the kind of consulting process that I deem important before bringing forward firm opinions and positions.

We have a situation in Canada whereby responsibility for most of the social programs we now consider essential falls to the provinces; yet the provinces do not have the tax base to fund such programs, and there is an ever-increasing demand for programs. In an effort to offset this imbalance between the spending responsibility of the provinces and the provinces' taxing powers, the federal government has developed a variety of fiscal mechanisms for transferring revenue. While the scope of your review is quite broad, my comments will be limited to financial arrangements which fund the social services, or more precisely, the personal social services. My comments will refer specifically, and only, to those programs funded by the Canada Assistance Plan.

The Canada Assistance Plan, for the benefit of those here who might not be terribly familiar with it, is a cost-sharing program implemented in 1966 and is a vehicle by which the

*[Traduction]*

par une subvention d'étude du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social avec l'accord et l'appui ferme du ministère des Services sociaux de Terre-Neuve. C'est en 1978 que nous avons obtenu pour la première fois un financement du gouvernement provincial qui nous accorde toujours une subvention à titre de financement de base; nous recevons aussi une subvention annuelle de la municipalité et un financement pour projets spéciaux d'une variété de sources tant fédérales que provinciales, sans oublier les dons provenant du public.

Le conseil s'occupe d'un centre de bénévolat. Il a également mis sur pied un groupe-ressource pour la construction d'habitations coopératives sans but lucratif, comme les foyers pour enfants ayant des besoins spéciaux et des logements pour les personnes âgées. Nous entreprenons des recherches indépendantes d'aide sociale; nous offrons un service d'information et de référence par l'intermédiaire d'un répertoire et par téléphone; nous avons lancé de nouveaux projets et programmes, comme les programmes d'extension pour les jeunes de Saint-Jean et un club pour garçons et filles.

Nous effectuons pour le gouvernement terre-neuvien une enquête dans toute la province portant sur les besoins de services à domicile pour les personnes âgées. Nous étudions également les coûts sociaux du chômage pour la société de Terre-Neuve. Cette étude, effectuée à contrat pour le gouvernement fédéral et intitulée «Le contexte social de travail et les conséquences du chômage», cherche à identifier les effets du travail et du chômage sur les gens.

Je suis ravie de vous rencontrer; un plus grand nombre de députés des régions du Canada peuvent ainsi se faire une idée personnelle de notre pays et de ses problèmes. Toutefois, je regrette la hâte avec laquelle on a entrepris cette démarche publique et je regrette de n'avoir pu solliciter des opinions d'autres organismes lors de la préparation de mon document. J'ajouterai également qu'étant donné le très court avis donné pour les audiences publiques de Saint-Jean, il a été impossible d'entreprendre le genre de démarche de consultations que je considérais comme importante avant de pouvoir présenter des opinions et des positions fermes.

Au Canada, les provinces assument la responsabilité de la plupart des programmes sociaux que nous considérons comme essentiels; toutefois, elles n'ont pas l'assiette fiscale qui leur permet de financer de tels programmes pour lesquels il y a une demande sans cesse croissante. En s'efforçant de contrebalancer ce déséquilibre entre cette responsabilité de dépenses des provinces et leur pouvoir de taxation, le gouvernement fédéral a élaboré toute une série de mécanismes fiscaux pour le transfert de revenus. Le champ de votre étude est très large, mais je limiterai pour ma part mes commentaires aux accords fiscaux visant le financement des services sociaux ou, plus précisément, les services sociaux à la personne. Mes commentaires porteront précisément et uniquement sur les programmes financés en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

Pour ceux d'entre vous qui ne le connaissent pas bien, le Régime d'assistance publique du Canada est un programme à frais partagés, mis sur pied en 1966, pour lequel le gouverne-



## [Text]

federal government transfers funds to the provinces to assist covering the cost of social welfare programs.

• 1410

CAP has enabled, to some extent, the expansion of services; however, its terms of reference are too limited to meet the needs of the 1980s. It is too rooted in the concept of only providing services to persons in need or persons likely to become in need, and it is too limited in the services it will cost-share. Furthermore, CAP has generally been interpreted to exclude social planning and development functions except in very specific situations.

The efforts made in 1977 and 1978 by the federal government with the development of Bill C-57 and the subsequent Social Services Financing Act, or block funding, are now history, but unfortunately, no progress has been made to developing a more suitable funding framework.

With the demise of the federal proposals Bill C-57 and to block fund social services in 1978, the future of this key sector is not without uncertainty in the 1980s. Social services continue to be defined for cost-sharing purposes as welfare services. This creates a severe limitation on the further extension and expansion and development of this sector. If social services are to be recognized as a social utility that may be required at one time or another by most citizens, then a new funding base is required.

There are essentially two broad options for future funding of social services: one is to use a reformulated block funding approach and the other is to create a new cost-sharing arrangement between the federal and provincial governments.

The two alternatives considered during the 1970s resulted in considerable debate and discussion within the social services sector. The arguments in favour of cost-sharing emphasize the need for a continued federal role in providing broad definition and direction to social services. This view suggests that social services have not yet achieved the maturity and general acceptance necessary to compete effectively for financial priority at the provincial level, and that a national role in defining and guiding the development of the system is necessary.

The arguments in favour of block funding emphasize two key issues: first, the potential complexity of cost-sharing legislation that attempts to accommodate diverse provincial needs and priorities, and secondly, the desire of provincial governments for freedom to define and set these priorities without federal control.

We still experience the situation whereby funds are only transferred to cost-share certain selected services and even then, only to services specifically designated by the provincial governments. Services delivered at the nongovernment or community levels are only eligible if the delivering agency is designated by the provincial government as a provincially

## [Translation]

ment fédéral transfère des fonds aux provinces afin de les aider à défrayer le coût de leurs programmes de bien-être social.

Jusqu'à un certain point, le RAEC a permis l'élargissement des services; toutefois, son mandat est trop limité pour répondre aux besoins des années 80. Le concept de n'offrir que des services aux personnes dans le besoin, ou pouvant le devenir, est trop ancré et les services auxquels il participera sont trop limités. De plus, sauf dans des situations très précises, l'interprétation générale en est que le RAEC exclut les rôles de planification et de développement social.

Les efforts déployés par le gouvernement fédéral en 1977 et en 1978 lors de la rédaction du Bill C-57 et subséquemment par l'adoption de la Loi sur le financement des services sociaux, ou le financement en bloc, appartiennent maintenant à l'Histoire, mais, malheureusement, aucun progrès n'a été accompli dans l'établissement d'un cadre de financement plus adéquat.

Pour ce qui est du partage des coûts, c'est l'incertitude pour les années 80; on continue de décrire les services sociaux comme étant des services de bien-être. Cela impose une limite sévère à toute extension et à tout développement de ce secteur. Si l'on ne reconnaît les services sociaux que pour ce qu'ils sont et qu'à un moment donné la plupart des citoyens puissent en avoir besoin, alors il faut une nouvelle source de financement.

Essentiellement, il y a deux possibilités générales pour le financement des services sociaux dans l'avenir; d'abord, une nouvelle démarche de financement en bloc ou l'établissement d'un nouvel accord de partage des coûts entre le fédéral et les gouvernements provinciaux.

Ces deux possibilités, envisagées au cours des années 70, avaient provoqué d'importants débats et discussions dans le secteur des services sociaux. Les arguments pour le partage des coûts insistent sur le besoin d'une continuation du rôle fédéral pour offrir une définition et une orientation élargies dans le domaine des services sociaux. Cela sous-entend que les services sociaux n'ont pas encore atteint la maturité ni obtenu l'acceptation générale nécessaire pour se manifester efficacement au chapitre des priorités financières au palier provincial et qu'il y a un rôle national nécessaire à jouer au chapitre de la définition et de l'orientation du développement du système.

Les arguments pour le financement en bloc portent sur deux éléments-clés: d'abord, la complexité possible de la Loi sur le partage des coûts qui tente de tenir compte des divers besoins et des priorités provinciales et, deuxièmement, le désir de liberté des gouvernements provinciaux afin de pouvoir établir cette priorité sans contrôle fédéral.

Au chapitre du partage des coûts, les fonds ne nous sont transférés que pour certains services choisis et, même dans ce cas-là, il s'agit uniquement de services désignés par les gouvernements provinciaux. Les services offerts par les organismes non gouvernementaux ou au niveau local ne sont admissibles que si l'organisme offrant ces services est désigné par le

*[Texte]*

approved agency. Furthermore, functions such as consulting, planning, evaluation and research activities, are only cost-shareable if they are officially recognized as an intrinsic part of the over-all provincial or municipal social planning process as it pertains to assistance or welfare services.

For those working in the nongovernment sector, this may have a very limiting effect in that even federal dollars depend on provincial priorities.

A further concern with existing funding arrangements under the Canada Assistance Plan is the fact that cost-sharing is open-ended. In other words, those provinces which can afford, through their own resources, to initiate and develop services become eligible for a greater share of the federal dollar; thus the disparity between provinces and regions increases. Some means of equalization may be necessary to avoid perpetuating existing differences in various areas.

There are a number of issues which need to be weighed when considering future fiscal arrangements between the federal and provincial governments, particularly from a Newfoundland perspective.

First, there is the fact that in many regards we are still struggling to catch up with the rest of the country in our delivery of social services. We are limited by our own lack of revenue; we are limited by the type of services cost-shareable under CAP; and we are encumbered by our large geographic area and small population. Furthermore, Newfoundland experiences the highest rate of unemployment, a high evidence of poverty and the highest number of poor families. For example, recent statistics show 15.4 per cent of our population unemployed; 18.25 per cent of families living under the poverty line; 25 per cent of all families in Newfoundland considered near poor; and 81 per cent of Newfoundland's elderly population receiving a GIS supplement, indicating that they live below the poverty line.

These facts become trends which indicate a demand for good social services programs. It is known that those on low income suffer more health problems; that unemployment can lead to more social problems, thus causing great demand for social services. Increased demands on and for social services resulting from a variety of social conditions, combined with the reduction in the real value of current program budgets due to inflation, will shrink social service spending even more in terms of dollars adjusted for inflation.

A discussion of fiscal arrangements must be more than a discussion of how dollars are transferred and who makes those decisions. The discussion must be more basic: it must recog-

*[Traduction]*

gouvernement provincial comme étant dûment autorisé. De plus, les fonctions de consultation, de planification, d'évaluation et de recherche sont uniquement admissibles au partage des coûts que si elles sont officiellement reconnues comme faisant partie intégrale de la démarche de planification sociale de la province ou des municipalités dans la mesure où elle est connexe aux services d'aide ou de bien-être.

Cela peut avoir un effet très limitatif sur ceux qui œuvrent dans le secteur non gouvernemental, car même les fonds fédéraux sont assujettis aux priorités provinciales.

Il est un autre sujet de préoccupation relativement aux ententes de financement existant en vertu du régime d'assistance publique du Canada: il n'y a pas de limite au partage des coûts. Autrement dit, les provinces dont les ressources leur permettent de créer et de développer des services peuvent bénéficier d'une plus grande part de l'aide fédérale, ce qui creuse encore les disparités entre les provinces et les régions. Certains mécanismes de péréquation seront peut-être nécessaires pour éviter de perpétuer les différences existant dans divers domaines.

En envisageant les futurs accords fiscaux entre le fédéral et les provinces, il y a un certain nombre de questions dont il est nécessaire de tenir compte, surtout du point de vue de Terre-Neuve.

D'abord, à beaucoup d'égards nous nous battons toujours pour rattrapper le reste du pays au chapitre de la prestation de nos services sociaux. Dans ce domaine, nous sommes limités par notre propre manque de revenus, par le type de services admissibles au partage des frais en vertu du RAPC et, de plus, il y a les contraintes créées pour l'étendue de notre province et sa faible population. De plus, Terre-Neuve connaît le taux de chômage le plus élevé du pays, une grande pauvreté et le nombre le plus élevé de familles pauvres. Par exemple, les statistiques récentes montrent que 15,4 p. 100 de la population est en chômage, que 18,25 p. 100 des familles vivent sous le seuil de la pauvreté, que 25 p. 100 de toutes les familles de Terre-Neuve sont considérées comme étant sous le seuil de la pauvreté et que 81 p. 100 de la population âgée de Terre-Neuve reçoit le supplément de revenu garanti, ce qui indique qu'ils vivent en deçà du seuil de pauvreté.

Ces faits provoquent des tendances qui révèlent un besoin de bons programmes de services sociaux. On sait que ceux qui ont moins de revenus souffrent davantage de problèmes de santé, que le chômage peut conduire à des problèmes sociaux plus aigus provoquant par conséquent une grande demande de services sociaux. L'accroissement de la demande de services sociaux découlant de diverses situations sociales, ajouté à la réduction de la valeur réelle des budgets du programme actuel à cause de l'inflation, fera que l'on verra une diminution encore accrue, en vertu du dollar ajusté à l'inflation, des dépenses à ce chapitre.

La discussion sur les accords fiscaux doit dépasser le simple transfert des fonds et le processus décisionnel. Cette discussion doit être plus fondamentale: elle doit reconnaître le besoin



*[Text]*

nize the need for federal and provincial governments to spend more money on social programs.

The federal government's intention to reduce its spending on social programs is shocking. The Honourable Allan MacEachen, in the recent federal budget, in October, 1980, stated: "The government intends to achieve net savings in the social affairs envelope to help finance initiative in other envelopes. Savings are expected to include reductions in federal transfers to provinces relating to areas coming under provincial jurisdiction."

Social services needs are constantly evolving. Changing social trends dictate changing needs for social programs and the need for changing ways to fund them. I sincerely hope that this exercise which you, and I, are going through will lead to a better and more equitable system of service delivery and provision. I would hope that the eventual outcome is not one whereby the federal government relinquishes its role in helping define, promote, develop and fund existing and new social services. I firmly believe that the federal government should not abdicate all responsibility in the area of social services. Such would be the case if unconditional block funding for all programs were implemented.

We thus would like to see more expanded and broader programs of cost-sharing fiscal arrangements brought into effect with an equalizing factor built in, and the federal government expanding its 100 per cent programs, such as demonstration and research grants provided through Health and Welfare, an agreement which would enable and encourage coverage of such functions as social planning at the community level, research and evaluation at the community level, information and referral services, and a wider range of personal social services to persons other than those in need, which would recognize that at some time during our lives most of us need and use social services.

Briefly, then, and in summary, I would like to put forward some recommendations and suggestions for consideration in your deliberations.

First, there should be an increased recognition of social programs for all geographic regions of the country and all sectors of the population. The federal government has responsibility to ensure a certain national standard of social services.

Two, new fiscal arrangements should be sensitive to the fact of the need for social services with access to all economic factors, not only persons in need.

Three, the federal government should encourage a broader definition of social services and should encourage preventative planning and evaluative services.

Four, a mechanism should be devised which can allow federal matching funds to other than provincially approved agencies and by which funds may be raised at the community level and matched federally. In other words, the initial funds

*[Translation]*

pour le fédéral et les provinces de dépenser plus pour les programmes sociaux.

L'intention du gouvernement fédéral de réduire ces dépenses au chapitre des programmes sociaux est révoltante. En octobre 1980, lors du récent budget fédéral, l'honorable Allan MacEachen a déclaré: «Le gouvernement a l'intention de réaliser des économies nettes dans l'enveloppe des affaires sociales afin d'aider le financement d'initiatives dans d'autres domaines. On prévoit que ces économies comprendront une réduction des transferts fédéraux aux provinces dans les domaines relevant de la compétence provinciale.»

Les besoins en services sociaux évoluent constamment. L'évolution des tendances sociales dicte les besoins de changement pour les programmes sociaux et la nécessité de trouver un nouveau type de financement. J'espère que cet exercice auquel nous participons débouchera sur un système amélioré et plus équitable pour la prestation des services. J'espère que le résultat ne sera pas l'abandon pour le fédéral de son rôle d'aide pour la définition, la promotion, le développement et le financement des services sociaux existants et nouveaux. Je crois fermement que le gouvernement fédéral ne devrait pas abdiquer toutes ses responsabilités dans le domaine des services sociaux, ce qui arriverait si on appliquait le financement en bloc inconditionnel pour tous les programmes.

Nous aimerions donc voir l'application avec un élément de péréquation automatique des programmes de partage des coûts plus importants et plus longs en vertu des accords fiscaux, et que le gouvernement fédéral augmente le nombre des programmes qu'il finance à 100 p. 100, comme les subventions d'études et de recherches offertes par le ministère de la Santé et du Bien-être national, une entente qui permettrait et encouragerait la planification, la recherche et l'évaluation au niveau local, des services d'information et de référence, et une gamme plus grande de services sociaux personnels à un public autre que les personnes dans le besoin, en reconnaissant qu'à un certain moment de notre vie la plupart d'entre nous ont besoin des services sociaux et que nous les utilisons.

Brièvement, j'aimerais vous soumettre quelques recommandations et suggestions pour étude lors de vos délibérations.

D'abord, il devrait y avoir une reconnaissance accrue des programmes sociaux dans toutes les régions du pays et pour toutes les couches de la population. Le gouvernement fédéral a la responsabilité d'assurer une certaine norme nationale de services sociaux.

Deuxièmement, les nouveaux accords fiscaux devraient être sensibles aux besoins de services sociaux accessibles à tous les éléments économiques, non seulement aux personnes dans le besoin.

Troisièmement, le gouvernement fédéral devrait encourager une définition plus large des services sociaux et des services de planification préventive et d'évaluation.

Quatrièmement, il faudrait établir un mécanisme pour que d'autres organismes que ceux approuvés par les provinces puissent profiter des fonds fédéraux, permettant ainsi de trouver des fonds au niveau local. Autrement dit, les premiers

## [Texte]

should not necessarily have to be provincial government dollars but could be publicly contributed funds.

Five, some safeguard must be built into new agreements which do not fuel and add to regional disparities. Under the current CAP agreements, the sharing of expenditures on a 50-50 basis by the federal and provincial governments does not necessarily lead to the expansion of services and does not mean that regional disparities in the level of services provided are automatically remedied. Under the open-ended arrangements now in effect, wealthier provinces are able to develop at a faster rate.

Six, any new funding framework must ensure the right of Canadians to move from province to province without fear of being refused services by provincial residency requirements. The entrenchment in the constitutional proposal, section 6(3)(b), would allow provincial governments to restrict access to social programs on the grounds of reasonable residency requirements.

## • 1420

Seven, while maintaining the cost-sharing approach, some means of equalization directed specifically at social services should be included in the new arrangements—at least equalization payments to the point where a minimum national standard is available in every province. It must be recognized that the take-up of cost-shared dollars is limited by local or provincial resources.

Eight, future fiscal arrangements should include some of the innovative, cost-shareable features brought forward in Bill C-57, such as the out-of-pocket expenses of volunteers incurred while providing services, the cost of transportation to and from services, the training costs of social services personnel, social services development activities and grants for planning.

Nine, a new framework must recognize differing priorities as well as different means of delivery in various provinces and regions.

There are compelling reasons, I believe, why the federal government should not relinquish its responsibilities in the field of personal social services. These services are of growing importance to the well-being of the nation as a whole and must develop to meet existing and new social needs. Services must be flexible to meet changes in society, such as increasing numbers of elderly people and single parents and the changes in systems for services to people with special needs, such as community-based support services for the mentally ill.

Finally, social services have a measurable economic impact. They are labour intensive and their development will create new jobs, both directly in the services themselves and indirectly through the building and maintenance of needed facilities. Retrenchment of spending in the social service sector, and a hands-off attitude on the part of the federal government, will surely lead to even greater unemployment.

## [Traduction]

déboursés ne proviendraient pas nécessairement des provinces, mais pourraient également provenir des contributions publiques.

Cinquièmement, les nouveaux accords doivent contenir certaines garanties afin qu'ils ne creusent pas les disparités régionales. En vertu des accords RAPC actuels, le partage des dépenses à parts égales entre le fédéral et les provinces ne conduit pas nécessairement à l'expansion des services ni automatiquement à l'élimination des disparités régionales dans le niveau des services offerts. En vertu des accords illimités présentement en vigueur, les provinces les plus riches peuvent se développer à un rythme plus rapide.

Sixièmement, tout nouvel accord de financement doit assurer le droit de mobilité des Canadiens d'une province à l'autre sans crainte de se voir refuser des services en vertu d'exigences de séjour dans la province d'accueil. La constitutionnalisation de cette disposition permettrait aux gouvernements provinciaux, selon l'article 6(3)b), de limiter l'action aux programmes sociaux en vertu d'exigences raisonnables en ce qui concerne le séjour.

Septièmement, tout en maintenant cette démarche du partage des coûts, les nouveaux accords devraient contenir certains mécanismes de péréquation visant précisément les services sur... du moins des paiements de péréquation jusqu'à ce que chaque province puisse atteindre une norme nationale minimale. Il faut reconnaître que les ressources locales provinciales imposent des limites aux programmes à frais partagés.

Huitièmement, les nouveaux accords fiscaux devraient inclure certains éléments innovateurs admissibles au partage des coûts présentés dans le Bill C-57, comme les dépenses des bénévoles lors de la prestation des services, le coût du transport aller-retour du point de services, les coûts de formation du personnel des services sociaux, les activités de développement des services sociaux et des subventions pour la planification.

Neuvièmement, une nouvelle entente doit reconnaître la différence de priorités et les différents moyens de prestation de services dans les diverses provinces et régions.

Je crois que pour des raisons de force majeure le gouvernement fédéral ne peut renier ses responsabilités dans le domaine des services sociaux personnels. Ces services ont de plus en plus d'importance pour le bien-être de la nation dans son ensemble et doivent continuer de se développer pour répondre aux besoins sociaux actuels et futurs. Les services doivent être souples pour pouvoir répondre aux changements de la société, comme le nombre croissant de personnes âgées et de familles monoparentales, les changements de systèmes pour les services aux personnes ayant des besoins spéciaux, comme les services locaux d'aide aux handicapés mentaux.

En fin de compte, on peut mesurer l'incidence économique des services sociaux. Ce sont des services de main-d'œuvre et leur développement créera de nouveaux emplois, directement par les services eux-mêmes et indirectement par la construction et l'entretien des installations nécessaires. La coupure des dépenses dans le secteur des services sociaux et une attitude de



[Text]

That is the end, Mr. Chairman, of my formal remarks.

**The Chairman:** Thank you very much, Mrs. Rowe.

I did not, when I opened up, introduce the members. I will now do so, so that you will know who is addressing questions to you. To my right is Mr. Don Blenkarn, the vice-chairman of the task force; he is a Progressive Conservative member from Mississauga. To my left is Mr. Hal Herbert, a Liberal member from Vaudreuil, near Montreal. To my far right are Mr. Blaine Thacker, PC, from Lethbridge, Alberta and Mr. Bernard Loiselle, a Liberal from Verchères, near Montreal. To my far left are Mr. Bill Blaikie, an NDP member from Winnipeg-Birds Hill, and Mr. Dave Weatherhead, a Liberal from Scarborough, near Toronto. My name is Herb Breau, I am a Liberal from Gloucester, in northeastern New Brunswick.

Gentlemen, do you have any questions for Mrs. Rowe? Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman.

Mrs. Rowe, the second point you made in your recommendation was a plea for universalism. Is that a fair understanding on my part?

**Mrs. Rowe:** It depends on what you mean by universalism. Perhaps you might describe your definition, because I think there are those of us who have varying understandings of that word.

**Mr. Thacker:** I am wondering if you could give us the benefit of your thoughts, then, because there have been some suggestions in the community that we should be looking towards the abandonment of universalism, say in old age security, where if you are above a certain financial . . .

**Mrs. Rowe:** You are suggesting that perhaps there be user fees in certain incidences?

**Mr. Thacker:** Yes, or limited amounts of old age security for people above a certain financial level and the money perhaps redirected, or just saved. What is your council's thinking on that concept of universalism in this context?

**Mrs. Rowe:** I would like to stress the point I made earlier in my presentation, that I am really not able to represent an opinion of my board because I simply have not had time to have a board meeting since these meetings were called. So while I feel that to some extent I represent their views, I would be rather reluctant to come out with a firm statement on universalism versus selectivity, for example, and say that it is their opinion.

My opinion would be that in each province—and this is the point I was trying to make in item number two—there should be at least a certain standard of services, that it is not only people who have financial need who require social services. This is the great problem with the Canada Assistance Plan; for example, they will fund services provided by an organization if those services are provided to people who are in financial need, but they are not eager to provide them to the 70 per cent of the population who are not deemed to be in financial need. I think all of us around this room, at some point during our lives, will

[Translation]

non-ingérence de la part du gouvernement fédéral conduiront sûrement à un chômage plus aigu.

Monsieur le président, cela conclut mes commentaires.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Rowe.

Je n'ai pas présenté les députés. Je vais donc le faire maintenant afin que vous sachiez qui vous questionne. A ma droite, M. Don Blenkarn, vice-président du groupe de travail et député conservateur de Mississauga. A ma gauche, M. Hal Herbert, député libéral de Vaudreuil, près de Montréal. Plus loin, à droite, M. Blaine Thacker, député conservateur de Lethbridge, Alberta, ainsi que M. Bernard Loiselle, député libéral de Verchères, près de Montréal. Au bout, à gauche, M. Bill Blaikie, député néo-démocrate de Winnipeg (Birds Hill) et M. Dave Weatherhead, député libéral de Scarborough, près de Toronto. Je m'appelle Herb Breau, député libéral de Gloucester, dans le nord-est du Nouveau-Brunswick.

Messieurs, avez-vous des questions à poser à M<sup>me</sup> Rowe? Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président.

Madame Rowe, votre deuxième recommandation était un plaidoyer pour l'universalité, si j'ai bien compris?

**Mme Rowe:** Cela dépend ce que vous entendez par universalité. Il serait peut-être préférable que vous précisiez votre définition, car je pense que certains d'entre nous ont des définitions différentes de ce mot.

**M. Thacker:** Alors, vous pourriez peut-être nous faire part de la vôtre, car on a suggéré l'abandon de ce principe, disons pour ce qui est de la sécurité de la vieillesse, lorsque vous êtes au-dessus de certains revenus financiers . . .

**Mme Rowe:** Suggérez-vous que dans certains cas il y ait des honoraires pour les usagers?

**M. Thacker:** En effet, ou des pensions limitées de sécurité de vieillesse pour les personnes dont les revenus financiers dépassent un certain niveau et que ces sommes soient peut-être réorientées ou simplement économisées. Quelle est l'opinion de votre conseil sur le concept de l'universalité dans ce contexte?

**Mme Rowe:** Je tiens à répéter le premier point de mon exposé: je ne peux vraiment pas présenter l'opinion de mon conseil, car je n'ai pas eu le temps de le réunir avant la convocation de ces audiences. Donc, si je pense pouvoir exprimer son opinion dans une certaine mesure, j'hésiterais quand même à prendre position fermement sur l'universalité opposée à la sélectivité, par exemple, en disant que c'est là son opinion.

Mon opinion, c'est que dans chaque province . . . et c'est là l'objectif de la deuxième recommandation . . . il devrait y avoir au moins certaines normes de services; il n'y a pas uniquement ceux qui ont des difficultés financières qui ont besoin des services sociaux. C'est là la grande difficulté du Régime d'assistance publique du Canada; par exemple, le Régime financera les services offerts par une organisation si ses services s'adressent à des gens dans le besoin, mais il n'est pas très chaud pour offrir des services aux 70 p. 100 de la population que l'on ne considère pas comme étant dans le besoin, financiè-

[Texte]

require some social service, whether it is to adopt a child or whether it is a counselling service for marital problems.

• 1425

The point I am trying to make is that there should be some sort of standard service across the country; that in Alberta, for example, services should not necessarily be a whole lot better than they are here and that it should be very possible for us to move from one part of the country to another.

**Mr. Thacker:** I just want to clarify in my own mind: I gather you are saying that Newfoundland, in effect, even in 1977 was so much further behind that you have never been able to close the gap.

**Mrs. Rowe:** Not only in 1977: that would still exist.

**Mr. Thacker:** Yes. Has that gap broadened in fact?

**Mrs. Rowe:** We still have a long way to go in providing certain kinds of services. I think most of us living in Newfoundland know of situations where people have been offered employment in Newfoundland, for example, and have refused to come when they have discovered they cannot get adequate care for certain kinds of children. For example, if you have a child who is mentally retarded, the service that you would receive here is far below what you would receive in Ontario.

There are great strides being made and efforts being made and my attempt here is not to be critical of the provincial government because I think they are struggling to do what they can with their limited resources. But regrettably the types of services which can be cost shared are very limited.

**Mr. Thacker:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** There are two points which you raised, Mrs. Rowe. The first one, which perhaps through my own fault I had never heard of before, but which I wanted you to elaborate on, was this idea of direct cost-sharing between the federal government and volunteer agencies. It has its parallel, I suppose, in suggestions that are afloat that the federal government make direct payments in the field of post-secondary education, like direct grants to the universities, and skip the provincial channel, if you will. This seems to me to be analogous to that suggestion, only in another area of concern.

I was wondering if you could elaborate a bit more on that. Does that suggestion arise out of dissatisfaction with the criterion that provincial governments use as to which volunteer agencies they will pass their money on to? What is the rationale?

**Mrs. Rowe:** I made two points in that particular recommendation. The first point is that I feel that the federal government should on occasion be able to provide funding to organizations which do not necessarily have the approval of the provincial government. Secondly, even in the situation where the provincial government may approve an agency—for example, my organization is approved by the provincial government—the amount of money we get from the federal govern-

[Traduction]

rement parlant. Je pense que toutes les personnes ici présentes auront besoin, un jour ou l'autre, de services sociaux, qu'il s'agisse d'adopter un enfant ou de faire appel à un conseiller matrimonial.

Il faudrait donc imposer des normes nationales: les services fournis en Alberta, par exemple, ne devraient pas être nécessairement bien meilleurs qu'ils ne le sont ici et tout le monde devrait pouvoir s'installer dans une autre province sans s'en trouver lésé.

**M. Thacker:** Un éclaircissement: d'après vous, même en 1977, Terre-Neuve était tellement à la traîne qu'elle n'a jamais rattrapé les autres provinces.

**Mme Rowe:** Pas seulement en 1977, c'est encore le cas aujourd'hui.

**M. Thacker:** Oui, en fait le fossé s'est creusé?

**Mme Rowe:** Il nous reste encore beaucoup à faire pour pouvoir assurer certaines catégories de services. La plupart des Terre-Neuviens ont entendu parler de gens qui s'étaient vu offrir un emploi dans leur province et l'ont refusé en apprenant que certaines catégories d'enfants ne pouvaient y être bien soignés. Les services offerts aux jeunes attardés mentaux y sont, par exemple, bien inférieurs à ceux de l'Ontario.

Des efforts ont été déployés et les progrès sont considérables, loin de moi l'idée de critiquer les autorités provinciales qui font de leur mieux, à mon avis, avec des moyens limités. Malheureusement, la gamme de services à frais partagés est encore très restreinte.

**M. Thacker:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Vous avez évoqué deux problèmes, madame Rowe. C'est peut-être de ma faute, car je n'ai jamais entendu parler du premier sur lequel j'aimerais que vous nous apportiez quelques détails, c'est-à-dire le partage direct des coûts entre les autorités fédérales et les organismes bénévoles. Cela recoupe les propositions voulant que le gouvernement fédéral finance directement l'enseignement postsecondaire en accordant des subventions aux universités et en passant outre, si l'on peut dire, les provinces. Il s'agit donc d'une proposition analogue, mais dans un autre domaine.

J'aimerais que vous vous attardiez quelque peu là-dessus. Cela est-il dû au fait que l'on est insatisfait des critères sur lesquels les provinces se fondent pour financer les organismes bénévoles? Quelles en sont les raisons?

**Mme Rowe:** Ma recommandation comporte deux points: tout d'abord, j'estime que le gouvernement fédéral devrait pouvoir, quelque fois, financer des organismes n'ayant pas été nécessairement approuvés par les provinces. Deuxièmement, pour prendre l'exemple de mon organisme, approuvé par le gouvernement provincial, les sommes qui nous sont consenties par les autorités fédérales dépendent de celles que nous



[Text]

ment depends on how much money the provincial government has free to give us. So, if the provincial government has only \$10,000, then the maximum we can get is \$20,000.

What I am suggesting here is that we should be able, as an approved agency, to go out and raise another \$10,000 and have that in some way go back through the provincial government or be recognized by the provincial government for cost-sharing.

So there are two points: one, a direct relationship between the federal government and some agencies for the reason that you gave, that in some cases the province may not necessarily make good choices in the estimation of some people; the second would be that, where the province cannot raise sufficient funding itself, at least the community can raise some money which would be cost-shared.

**Mr. Blaikie:** So really the first one is tied to the second one, the idea of matching grants.

**Mrs. Rowe:** Right. I know of situations, for example, where the provincial government would have been very happy to have seen a service implemented but simply did not have the funds to put into that particular program in a given year and where the community may well have been able to raise some money but it was prevented from getting federal funding because the money raised was not from the provincial coffers but rather was public money.

**Mr. Blaikie:** My second area of interest was again something that I would like you to elaborate on. It is something that has not received a lot of attention due to this sort of rigid constitutional timetable that the country has been on and the nature of the debate that has been going on in Ottawa, where many concerns that people have had, for instance, about the details of the charter of rights and other aspects of the patriation proposal have been buried in the macro-political theatre that has been happening.

• 1430

The thing that you have mentioned is the opportunity for residency requirements that are built into the mobility rights section of the charter. I know I have had a number of people express concern to me in Ottawa about this particular section. Have you had opinions of the view that that section would override, for instance the requirements within the Canada Assistance Plan that there be no residency requirements? In effect, do you regard what is contained in the mobility rights section of the charter as a potential regression from something that was accomplished in 1966 through the Canada Assistance Plan?

**Mrs. Rowe:** That is a legal question that I would not attempt to answer. I could have opinions on it but they would not necessarily be legal opinions. It would seem to me that the very fact that that clause is in the constitutional proposal means that it can be implemented and used in some way and I would prefer to see the clause removed from the constitutional proposal unless there is some overriding way, in some new fiscal arrangements, to preclude that from happening.

[Translation]

accorde la province. Si la province ne nous verse que \$10,000 nous obtiendrons, au maximum, \$20,000.

A titre d'organisme reconnu, nous devrions pouvoir recueillir \$10,000 supplémentaires et demander à la province de partager les frais.

Le problème est donc double: il existe un rapport direct entre le gouvernement fédéral et certains organismes, pour les raisons que vous avez évoquées, de sorte que dans certains cas la province ne fait pas toujours un choix judicieux; d'autre part, lorsque la province ne peut recueillir des fonds suffisants, la collectivité devrait au moins être en mesure de récolter des fonds et de participer aux frais.

**M. Blaikie:** Le premier problème est donc lié au second et aux principes des subventions parallèles.

**Mme Rowe:** Exactement. La province aurait été quelquefois très heureuse de voir démarrer un service mais ne disposait pas de fonds suffisants à investir dans le programme, une certaine année. La collectivité aurait pu recueillir une partie des sommes en s'adressant au gouvernement fédéral, mais elle en a été empêchée car les fonds provenaient non pas de la province mais du gouvernement fédéral.

**M. Blaikie:** J'aimerais que vous me donniez certains renseignements sur la deuxième question. Il s'agit en effet d'une question dont on n'a pas beaucoup parlé à cause du programme constitutionnel rigide dans lequel s'est embarqué le pays et aussi de l'essence des délibérations à Ottawa. En effet, les nombreuses préoccupations à l'égard de la Charte des droits et des autres aspects du projet de rapatriement ont été escamotées par les grandes considérations politiques.

Vous avez évoqué les exigences en matière de résidence inscrites à l'article de la charte traitant des droits à la mobilité. Plusieurs personnes m'ont fait part de leur inquiétude à ce sujet. Vous a-t-on dit que cet article pourrait prendre le pas sur le Régime d'assistance publique du Canada stipulant l'élimination de tout critère en matière de résidence? A votre avis, l'article de la charte traitant des droits à la mobilité constituerait-il une régression par rapport aux progrès réalisés, en 1966, par l'instauration du Régime?

**Mme Rowe:** Il s'agit d'une question juridique à laquelle je me garderai de répondre. J'ai peut-être mon opinion là-dessus, mais elle n'a pas nécessairement un caractère juridique. Le fait que le projet de constitution prévoit cet article signifie que l'on pourrait le faire entrer en vigueur et l'invoquer, d'une certaine manière. Je préférerais qu'on l'élimine à moins qu'on prévoie bien d'empêcher une telle possibilité.

[Texte]

**Mr. Blaikie:** You mentioned that you would really like to see cost sharing with an equalization factor, because cost sharing as it now stands creates disparities because it is tied to the financial capacity of the spending provinces. To some extent, it is already the case because you have got cost-sharing programs, you have got block funding and you have got equalization.

**Mrs. Rowe:** In social services there is no block funding, as I understand it.

**Mr. Blaikie:** No, but in social services you have got cost sharing; in health care and post-secondary education you have got established programs of financing or block funding. But then you also have equalization payments that are made from the federal government to the provinces, which, in their self-description, are there so that provinces can provide reasonably comparable levels of public service.

So what you are claiming, then, is that the equalization system as it now stands is really not adequate to that. There already is an equalization factor but, if what you are saying is true—and it certainly is the case that there are these disparities—then equalization as we have known it has not done the job. I am asking you: Why is that? Is it because provincial governments have not been spending the money that they receive through equalization on public services or is it because they are so poor that it does not make a difference?

**Mrs. Rowe:** I would suggest that the attitude to social programs is not as high in many areas as it should be or as I would like to see it be.

**Mr. Blaikie:** The attitude.

**Mrs. Rowe:** The attitude in terms of how much money we spend on social programs. The federal government, for example, which was the leading light for some time, is even now expressing some desire to retrench a little bit and I find that very disturbing. Equalization grants going directly to any provincial government have no strings attached, and the only way in which people in the social services sector can see that that money is spent is by making a great deal of noise.

In a province like Newfoundland, the needs in other sectors are as great as they are in the social service sector. Our need for roads, for schools, for hospitals and all kinds of water and sewage services are equally as great. I would like to see an equalization factor built into the funding for social services per se.

**The Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman.

Mrs. Rowe, in the limited number of hearings we have had to date, a certain pattern is developing, one which I do not think is a surprise to any of us. Every group is opposing any suggestion of cuts and, in fact, most of them are asking for increased funding, and that was to be expected. In the published statement of the minister of finance this morning, he also is looking for increased funding for the Province of Newfoundland.

I sense quite a bias towards cost sharing as distinct from block funding, and you have talked about cost sharing even to

[Traduction]

**M. Blaikie:** Vous nous avez dit qu'en fait vous préféreriez que l'on assortisse le partage des coûts à la péréquation, car la formule actuelle crée des inégalités puisque tout dépend de la capacité financière des provinces. C'est déjà le cas, dans une certaine mesure, puisque vous avez des programmes de partage des coûts, le financement par tranches et la péréquation.

**Mme Rowe:** Le financement par tranches, à ma connaissance, n'existe pas dans les services sociaux.

**M. Blaikie:** Non, mais par contre vous avez le partage des coûts pour les services sociaux et des programmes établis de financement général ou de financement par tranches pour les soins de santé et l'enseignement post-secondaire. Il y a aussi les paiements de péréquation consentis par le gouvernement fédéral aux provinces qui doivent leur permettre d'assurer des services publics d'un niveau raisonnable et comparable.

Vous prétendez donc que le régime de péréquation actuel est tout à fait insuffisant. La péréquation existe donc déjà, dans une certaine mesure, mais si ce que vous prétendez est exact, et il faut bien reconnaître qu'il existe des disparités, le régime laisse à désirer. Pourquoi? Parce que les provinces n'ont pas investi, dans des services publics, les sommes reçues par le biais de la péréquation ou parce qu'elles sont tellement pauvres que cela ne change rien?

**Mme Rowe:** Je dirais qu'à mon avis, on ne s'intéresse pas, dans bon nombre de régions, suffisamment aux programmes sociaux.

**M. Blaikie:** C'est donc une question d'attitude.

**M. Rowe:** Oui, à l'égard des sommes consacrées aux programmes sociaux. Oui, même le gouvernement fédéral qui s'était distingué pendant un certain temps fait à présent machine arrière et cela m'inquiète beaucoup. Les subventions de péréquation versées directement aux provinces ne sont assorties d'aucune condition et la seule manière dont les représentants des services sociaux peuvent s'assurer que l'argent est bien dépensé est de se montrer extrêmement véhément.

À Terre-Neuve, par exemple, les besoins dans les autres secteurs sont aussi considérables que dans les services sociaux. Nous avons autant besoin de routes, d'écoles, d'hôpitaux et de réseaux d'adduction et d'évacuation des eaux usées. La péréquation devrait être prévue dans le financement des services sociaux en tant que tels.

**Le président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président.

Madame Rowe, nous n'avons pas tenu beaucoup d'audiences, jusqu'à présent, mais une certaine tendance est apparue qui, je crois, ne surprend personne. Tous les groupes s'opposent à toute suggestion à l'égard de restrictions et, en fait, la plupart d'entre eux réclament un accroissement du financement: il fallait s'y attendre. Le ministre des Finances a publié ce matin une déclaration où il envisage, lui aussi, un accroissement des subventions pour Terre-Neuve.

Je constate que l'on ne se montre pas aussi objectif à l'égard du principe du partage des coûts qu'à celui du financement par



*[Text]*

the extent of cost sharing in programs that are not presently included in the program.

• 1435

You referred to federal government responsibilities in the field of social services; I wonder if we can stay with that just for a moment, because we are going to get some very contrary opinions as we cross the country. Where do you see the federal government's responsibilities in this financial intervention in what most recognize as being a provincial area of responsibility?

**Mrs. Rowe:** I guess that is where I differ with a lot of people, because I am a very strong federalist and I break down when it comes to leaving all responsibility in priorities to the province. I think there is certainly a need for planning at a local level, but me local level means more than just the provinces, it means also at the community level. One of the points you should know about Newfoundland is that we do not have a municipal level of social services, so it is a more restrictive type of situation than it might be in provinces where the municipality is also making decisions. I like the idea of the federal government's sharing programs from one province to another. If a program is working well in British Columbia, I like the idea of money being put up to try that kind of experiment in Newfoundland. I like the demonstration grants that Health and Welfare has developed, but unfortunately they are extremely limited. I think a tremendous number of good services have been initiated through that kind of process. I think the research grants that Health and Welfare gives out—again, they are extremely limited—serve a very useful purpose, and I think that is one system by which the federal government can stay involved. I do not think the federal government should be saying how to deliver a service or should be going through details of a particular program in a province, but I do think money should be available for certain kinds of innovative services and for experimental and demonstration grants.

**Mr. Herbert:** You have mentioned some specific programs that are federal and not within the specific terms of reference of this committee.

**Mrs. Rowe:** It is a way, however, of transferring funds.

**Mr. Herbert:** I agree, and there are many others: we discussed this morning, for example, UI, and GIS, and so on, which is another method by which there is a certain form of equalization of benefit, particularly in this Province of Newfoundland.

The Minister of Finance, in attempting to limit his social envelope increase next year to 10.6 per cent, said specifically that it was for providing moneys for other purposes. Providing moneys for other purposes presumably means in those programs where the federal government could come to the direct assistance of Newfoundland, programs such as DREE, the community services program—which was cancelled, or is going to be cancelled within the year. Accepting the principle inherent in the minister's statement that the idea of cuts is to provide more moneys for other purposes, would you not see a

*[Translation]*

tranches et vous êtes allés jusqu'à suggérer le partage des coûts pour des programmes non encore prévus.

Vous avez fait allusion aux responsabilités des autorités fédérales en matière de services sociaux. J'aimerais qu'on s'y attarde un instant, car nous allons entendre des avis très divergents là-dessus lors de notre périple à travers le pays. Quelles sont les responsabilités financières de fédéral dans un domaine que la plupart d'entre nous estiment comme étant du ressort des provinces?

**Mme Rowe:** Je suis sans doute, là-dessus, d'une opinion différente de bon nombre de gens: en effet, fervente partisane du fédéralisme, je m'oppose à ce qu'on laisse aux provinces le champ libre pour établir les priorités. Il faut assurément que la planification se fasse au niveau local, pas seulement provincial, mais aussi communautaire. Il faut bien savoir qu'à Terre-Neuve les services sociaux ne relèvent pas de la municipalité qui ne prend aucune décision, c'est l'inverse dans d'autres provinces. Je suis d'accord pour que le programmes de partage des coûts du gouvernement fédéral instaurés dans une province puissent être transférés dans une autre. En effet, si un programme fait l'affaire de la Colombie-Britannique, pourquoi ne pas le tenter à Terre-Neuve. Les subventions accordées à titre d'essai par le ministère de la Santé et du Bien-être social sont intéressantes, mais elles sont extrêmement limitées, malheureusement. A mon avis, on a lancé, grâce à ce processus, un grand nombre de services satisfaisants. Les subventions de recherches consenties par le ministère... tout en étant, j'insiste, très restreintes... sont extrêmement utiles et c'est un système qui permet de maintenir la participation du fédéral. Le gouvernement fédéral n'a pas à intervenir sur la manière dont un service ou un programme est offert dans une province, mais j'estime qu'il faudrait trouver les fonds pour lancer certains services originaux et accorder des subventions à titre d'essai.

**M. Herbert:** Vous avez fait allusion à certains programmes précis à caractère fédéral et ne relevant pas du mandat du Comité.

**Mme Rowe:** C'est toutefois une façon de transférer les fonds.

**M. Herbert:** D'accord, et il y en a bien d'autres: nous avons parlé, ce matin, de l'Assurance-chômage, par exemple, du supplément de revenu garanti, etc., autre méthode permettant, surtout à Terre-Neuve, de profiter de la péréquation.

Le ministre des Finances, qui tient à limiter l'accroissement de son budget social à 10.6 p. 100 l'année prochaine, a bien précisé que ces fonds seraient employés à d'autres fins. En ce qui concerne les programmes permettant au gouvernement fédéral d'aider directement Terre-Neuve, songeons au MEER, au programme de services communautaires qui a été supprimé ou le sera au cours de l'année. Si l'on accepte le principe de la déclaration du ministre selon lequel, grâce aux restrictions, l'argent pourrait être réservé à d'autres fins, puisque vous vous déclarez si fermement en faveur du fédéralisme ne serait-il pas

[Texte]

distinct benefit, since you say you are a strong federalist, in letting the federal government have a little more money available for those programs that it can use for direct assistance to provinces such as Newfoundland, where the benefits obviously will be 100-cent dollars and not 50-cent dollars?

**Mrs. Rowe:** DREE has absolutely no impact on the sector that I work in, the personal social services. It has no impact in any way that I have ever been able to detect. Despite numerous conversations and numerous efforts to get money from DREE, it does not have any impact in an urban area like St. John's, so that part of your question is eliminated.

The community services program, as surely you recognize, is not geared to developing social services. It is a way of creating employment, and the federal government, to some extent, solves its conscience that it is putting money into the community. But it is an incredibly difficult program to operate. I use it, but I find it embarrassing to use, I find it awkward to use. It discriminates against the people that I hire. It refuses to permit me, in Newfoundland, to pay for health benefits for my employees. It is a program that should never have been implemented and I would prefer to see the money spent in other ways, in long term social programs that create good employment for people where they can grow and expand, rather than being stuck at a certain level.

**Mr. Herbert:** If I could stay with that for just a second, though, your minister of finance pointed out that one of his most difficult problems is finding moneys for capital projects. Now, the two programs I mentioned are obviously directing funds towards capital projects, the inference being that if there is more money spent on capital projects, that that will increase employment, and then, obviously, be of benefit at the lower level. In other words, it would indirectly assist the social programs by taking . . .

• 1440

**The Chairman:** Excuse me, but I do not think you are talking about the same program. Mr. Herbert was talking about the Community Contributions Program of CMHC for municipal services, and I think you were referring to . . .

**Mrs. Rowe:** I was referring to the one under CEIC.

**The Chairman:** Yes, under Employment and Immigration. But he is referring to . . .

**Mrs. Rowe:** But they also call it community services.

**The Chairman:** But he is referring to the Community Contributions Program of CMHC for municipal services.

**Mr. Herbert:** Anyway, the point is that . . .

**Mrs. Rowe:** Anyway, I got my comment out about the community services program.

**Mr. Herbert:** That is right.

**The Chairman:** And I did not stop you.

**Mr. Herbert:** I let that go because in both cases we seem to be suggesting that if the federal government had greater fiscal

[Traduction]

avantageux, à votre avis, que le gouvernement fédéral ait un peu plus de fonds à investir dans de tels programmes pour aider directement des provinces comme Terre-Neuve? Les programmes seraient financés intégralement et non plus à moitié?

**Mme Rowe:** Le MEER n'a aucune incidence sur le secteur des services sociaux personnels dont je m'occupe, du moins pas à ma connaissance. En dépit des nombreux entretiens que nous avons eus, de tous les efforts que nous avons déployés pour obtenir des subventions du MEER, une ville comme Saint-Jean n'en a absolument pas profité; j'écarte donc cette partie de votre question.

Comme vous l'admettez sans doute, le programme de services communautaires n'est pas axé sur l'implantation de services sociaux. Il sert plutôt à créer des emplois, permettant, dans une certaine mesure, au gouvernement fédéral de se donner bonne conscience en se disant qu'il investit dans la collectivité. Voilà un programme extrêmement difficile à gérer. J'y ai recours, mais je le trouve embarrassant. En effet, il établit une discrimination à l'encontre du personnel que je recrute et m'empêche de verser des prestations de santé. Il n'aurait jamais dû être instauré et je préférerais que l'on investisse dans des programmes sociaux de longue haleine grâce auxquels on pourrait créer des emplois intéressants et valables où les employés ne se trouvent pas coincés à un certain niveau.

**M. Herbert:** Permettez-moi de m'attarder là-dessus un instant: votre ministre des Finances a signalé que l'un des problèmes les plus complexes consiste à recueillir des sommes destinées aux projets d'immobilisation. Les deux programmes servent évidemment à financer les projets d'immobilisation: ils contribuent à multiplier le nombre d'emplois et sont donc avantageux au second degré. On aiderait donc indirectement les programmes sociaux en . . .

**Le président:** Excusez-moi, mais je ne pense pas que nous parlions du même programme. M. Herbert parlait du programme des contributions communautaires de la SCHL pour les services municipaux alors que vous . . .

**Mme Rowe:** Je songeais au programme relevant de la CEIC.

**Le président:** Effectivement, relevant de l'Emploi et de l'Immigration. Mais il parlait de . . .

**Mme Rowe:** Appelé aussi programme de services communautaires.

**Le président:** Il faisait allusion au programme de contributions communautaires de la SCHL pour les services municipaux.

**M. Herbert:** Enfin, le fait est que . . .

**Mme Rowe:** J'ai dit ce que j'avais à dire du programme des services communautaires.

**M. Herbert:** C'est exact.

**Le président:** Et je ne vous ai pas interrompu.

**M. Herbert:** Dans les deux cas, il semble que nous proposons d'accroître les pouvoirs fiscaux du gouvernement fédéral



[Text]

power, it would be able to use moneys for programs to assist specific regions, such as this particular province. One of the difficulties the federal government is running into at the moment is not having the moneys to do just what you suggest it should be able to do.

You have suggested, for example, expanding federal assistance to the point where if you raise, I think you said, \$10,000 for some particularly good purpose, you are able to go to the federal government for another \$10,000. If the money has got to come out of some . . .

**Mrs. Rowe:** This is exactly what is happening in other provinces, except that the money is coming from the provincial government rather than from the public coffers. It is just a way of getting more money into Newfoundland.

**Mr. Herbert:** But do you not realize that in the final analysis, the money has to come from somewhere . . .

**Mrs. Rowe:** Of course.

**Mr. Herbert:** . . . and something has to be cut. Now, so far, no one has made a suggestion as to what should be cut and where. Have you got any ideas? Are you ready to suggest some program somewhere that has either too much funding or less priority? For example, what about cutting out some of the funds that go into post-secondary education?

**Mrs. Rowe:** I am not going to walk into that one today, thank you kindly. There are too many people sitting in the room who have opinions on that.

**Mr. Herbert:** Okay, but you recognize that that is the problem we have to wrestle with.

**The Chairman:** I have never seen you back down from an argument before.

**Mrs. Rowe:** Yes, but my back is to them.

**The Chairman:** We have seen you in public meetings before, as you recall.

**Mrs. Rowe:** It is part of my murky past, Mr. Chairman.

**Mr. Herbert:** One last point. Are you prepared to offer an opinion as to whether there should be a greater or lesser transfer of tax points in order to enable the province to have more freedom itself, or vice versa, to give more wallop to the federal government, if there are fewer tax points transferred, in order to make one of those two levels of government in a better position to do what you think they should do?

**Mrs. Rowe:** You are asking questions which nobody has really been able to come up with an answer to, at least in any of the research that I have done. I think we have a bit of a dilemma—obviously we do not have enough money.

There is a sense, in some provinces, that provincial governments will choose to spend what money it gets from the federal government on other priorities and that is the concern which I bring in representing the social service sector, that in some way, some of the money must be spent in the social service sector.

I think that in Newfoundland, we are trying to put a lot of our money into resource development, which clearly is important, but it certainly has the effect of reducing the amount of

[Translation]

de manière à lui permettre d'investir dans des programmes destinés à aider des régions bien précises, en particulier cette province-ci. Or, l'un des problèmes rencontrés actuellement par le gouvernement fédéral est qu'il n'est précisément pas en mesure de le faire, les fonds lui manquant.

Vous avez proposé, par exemple, d'intensifier l'aide fédérale de sorte que si vous parvenez à récolter \$10,000 pour un service utile, vous deviez pouvoir en réclamer l'équivalent aux autorités fédérales. L'argent doit bien venir de quelque part . . .

**Mme Rowe:** C'est exactement le cas dans les autres provinces sauf que les fonds proviennent des autorités provinciales et non du fédéral. C'est une manière d'investir davantage à Terre-Neuve.

**M. Herbert:** Vous devez bien vous rendre compte que, finalement, l'argent doit provenir de quelque part . . .

**Mme Rowe:** Bien sûr.

**M. Herbert:** . . . et qu'il faudra bien faire des restrictions. Or, jusqu'à présent, personne n'a encore proposé les domaines où il faudrait les instaurer. Avez-vous une idée là-dessus. Songez-vous à un programme moins important qui reçoit trop de fonds? Que pensez-vous de restreindre les sommes destinées à l'enseignement postsecondaire.

**Mme Rowe:** Je m'abstiendrai d'aborder cette question aujourd'hui. Il y a bien trop de personnes ici qui ont une opinion là-dessus.

**M. Herbert:** D'accord, mais vous admettez que c'est bien là le problème auquel nous sommes confrontés.

**Le président:** Je ne vous ai jamais vue vous rétracter auparavant.

**Mme Rowe:** D'accord, mais j'ai le dos tourné.

**Le président:** Nous vous avons déjà vue dans des réunions publiques, souvenez-vous en.

**Mme Rowe:** Cela fait partie de mon passé trouble, monsieur le président.

**M. Herbert:** Une dernière question. Pourriez vous nous dire s'il conviendrait d'accroître ou de diminuer le transfert de points d'impôt pour donner davantage de marge de manœuvre à la province ou, à l'inverse, au gouvernement fédéral, si le transfert est moindre, de manière à permettre à l'un des deux paliers de gouvernement de faire davantage, comme vous le suggérez?

**Mme Rowe:** Vous me posez des questions auxquelles jusqu'à présent personne n'a encore pu répondre, du moins si je me fonde sur mes propres recherches. C'est un dilemme, il est clair que les fonds sont insuffisants.

On a l'impression, dans certaines provinces, que les autorités provinciales préfèrent investir les subventions du gouvernement fédéral dans d'autres domaines. Je tiens à faire état de telles préoccupations, en ma qualité de représentante du secteur des services sociaux; nous estimons en effet que c'est justement là que les fonds devraient être investis.

A Terre-Neuve, nous nous efforçons d'investir une grande partie des fonds à l'exploitation des ressources, ce qui est bien sûr important, mais a pour conséquence de réduire les sommes

[Texte]

money going into the social service sector. That is not necessarily a criticism of the province: I think they are short everywhere; but I do feel that provinces like Newfoundland will benefit very much if the federal government retains a firm hand.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Loiselle.

**Mr. Loiselle:** I would like to, if you do not want to tell us where we have to cut, just question . . .

**Mrs. Rowe:** No, I do not know where to tell you.

**Mr. Loiselle:** Okay.

**Mrs. Rowe:** Maybe we just need to better spend what we have.

**Mr. Loiselle:** But just a question of principle: can you tell us where the priority must be for the federal government? Do we have to intervene more and more in the social programs or do we have to intervene more and more in the economic development?

I will tell you why I put this question straight to you. If we go in support of the idea of sharing programs, it means that we will have to share in rich provinces as in the poorer provinces in the other programs that we still have to equalize; it is the equalization program. Maybe if we would be in a position to ask the provinces, at least the richest provinces, to make a greater effort in the social programs because they have the money, we would be able to inject more money in provinces like Newfoundland for their own development first. It is an idea. You talk about flexibility, you say that the programs must reflect the will of the citizens, and if at the same time you are talking about Canadian standards you are talking about the will and what your own people are looking for and want. I would like to reconcile all these elements that you put in front of us and where we have to go.

• 1445

**Mrs. Rowe:** If I could reconcile, I would probably be doing your job or there would be no need for this particular task force. I do not think I talked about the will of the citizen. I think that was a misinterpretation of what I said. What I said or what I wanted to say was that there should be some flexibility in the delivery of services and the manner in which delivery is brought about, which is rather different than deciding on what services will be implemented.

For example, we have come to expect in Canada a certain level of education whatever province we are in; we have come to expect a certain level of health care whatever province we are in. The social services have nowhere near reached that kind of level where we can assume that we will get them wherever we are. I feel they are equally as important as all of these other issues and that they should be equally available in all provinces. There is only one way in which that can happen and that is for the federal government to implement some sort of a standard or encourage some sort of a standard until such time as they are just a fact of life as education and health services are.

[Traduction]

destinées aux services sociaux. Je ne critique pas la province: en effet, les fonds sont rares partout, mais j'estime que des provinces comme Terre-Neuve auraient tout avantage à ce que le gouvernement fédéral tienne les choses bien en main.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Loiselle.

**M. Loiselle:** Si vous ne voulez pas nous dire où nous devons effectuer les restrictions, j'aimerais alors vous demander . . .

**Mme Rowe:** Non, car je l'ignore.

**M. Loiselle:** Très bien.

**Mme Rowe:** Peut-être conviendrait-il de mieux dépenser ce dont nous disposons.

**M. Loiselle:** Une question de principe: Quelle devrait-être, selon vous, la priorité pour le gouvernement fédéral? Devons-nous intervenir davantage dans le domaine des programmes sociaux ou sur le plan de l'expansion économique?

Je vais vous expliquer pourquoi je vous pose cette question. Si nous appuyons le principe des programmes à frais partagés, il nous faudra le faire autant dans les provinces prospères que dans les autres, mais il y a aussi les programmes de péréquation. Si nous pouvions demander aux provinces les plus prospères qui disposent des fonds nécessaires pour intensifier l'aide aux programmes sociaux, nous pourrions, à ce moment-là, investir davantage pour l'expansion de provinces comme Terre-Neuve. C'est une idée. Vous avez évoqué la souplesse et le fait que les programmes doivent rendre compte de la volonté des citoyens. Vous mettez donc en parallèle l'imposition de normes nationales et les exigences des habitants de votre province. J'aimerais que vous me disiez comment vous conciliez tous ces éléments et que vous nous fournissiez des suggestions quant aux orientations à adopter.

**Mme Rowe:** Si je pouvais les concilier, je serais probablement à votre place et le groupe de travail serait inutile. Je ne pense pas avoir parlé de la volonté des citoyens. Vous avez mal interprété ce que j'ai dit, à mon avis. Ce que j'ai dit ou ce que je voulais dire, c'est qu'il faudrait assouplir la prestation des services, ce qui est bien différent de décider lesquels il convient d'instaurer.

Les Canadiens s'attendent, quelle que soit leur province, à se voir assurer un certain niveau d'éducation ou de soins de santé. Or, les services sociaux sont bien loin d'avoir la même qualité partout. Or, ils sont aussi importants que toutes les autres questions et devraient être fournis également dans toutes les provinces. La seule solution, c'est que le gouvernement fédéral applique ou encourage l'application de certaines normes de manière à ce qu'elles deviennent une réalité, comme l'éducation et les soins de santé.



[Text]

**Mr. Loiselle:** Then what you are telling us is that the federal government must at some time initiate new programs, new avenues, to answer the will of the people . . .

**Mrs. Rowe:** And there are ways of doing that without having a heavy hand. I mean, the federal government does not have to sit out there and say, you will do this and you will do that; you make money available for community-based services, for example to the mentally ill, or you develop programs that cover transportation services for the handicapped, as was to happen under Bill C-57. There were a number of points brought forward in Bill C-57 which really would have made significant differences in our social service structure but they all went by the wayside and we are now living with a program that was developed in 1966 which in no way meets the needs of the 1980s.

**Mr. Loiselle:** Then you feel strongly that we have a role to initiate these new programs.

**Mrs. Rowe:** To encourage the initiation of new programs, yes.

**Mr. Loiselle:** But after that we have the right to get out and continue to push new avenues?

**Mrs. Rowe:** Do you mean that you will fund for two or three years and then go somewhere else?

**Mr. Loiselle:** Yes.

**Mrs. Rowe:** You put money into health care programs and you do not pull out of hospitals because you have developed home support services for the elderly. What you are doing is developing new ways of meeting the same problem. I think perhaps that can happen in the social services as well. You do not phase out unless there is a reason to phase out because you have come up with something better.

As I understand, under the established financing program to hospitals, at one point it was merely only hospitals and medical services that were covered. Now one finds the situation where certain kinds of home support services are covered because there is an increasing demand. By providing certain services outside of the hospital you reduce the demand on hospital beds, though none of us are naive enough to assume that hospitals are going to close out.

**Mr. Loiselle:** I will give you an example. When the government comes up with a program, it is normally after a few years taken for granted. As a matter of fact, if you look at the post secondary education program, and our figures now seem to show that we are paying more than the 50-50 we were supposed to when we got involved in this program, I am sure that if tomorrow we would say that we will decrease the financial support of the federal government in this area, for many people in Canada it would be like a crime. Do you feel that we would have to have the courage to say to the people that there are now new priorities to face the new society and we have to get out of these programs where our participation is maybe too high?

**Mrs. Rowe:** Quite obviously we face a problem.

**Mr. Loiselle:** Otherwise, we would not be here.

[Translation]

**M. Loiselle:** Alors, pour vous, le gouvernement fédéral doit quelquefois lancer de nouveaux programmes, adopter de nouvelles orientations, pour répondre à la volonté populaire . . .

**Mme Rowe:** Il peut le faire sans se montrer trop autoritaire. Sans imposer que l'on accorde des fonds aux services communautaires, aux malades mentaux par exemple, ou encore sans imposer l'instauration de services de transport destinés aux handicapés tel que prévu par le Bill C-57. Plusieurs propositions du Bill-57 auraient pu se répercuter avantageusement sur les services sociaux, mais elles ont toutes été écartées. Aujourd'hui, nous devons nous contenter d'un programme élaboré en 1966, pas du tout adapté aux besoins des années 80.

**M. Loiselle:** Vous êtes donc convaincue que c'est à nous de prendre l'initiative des nouveaux programmes.

**Mme Rowe:** Ou d'encourager l'instauration de nouveaux programmes.

**M. Loiselle:** Nous avons ensuite le droit d'inciter à l'adoption de nouvelles orientations?

**Mme Rowe:** C'est-à-dire d'accorder des fonds pendant deux ou trois ans puis de les affecter ailleurs?

**M. Loiselle:** Oui.

**Mme Rowe:** Vous investissez dans des programmes de soins de santé et ne retirez pas votre aide aux hôpitaux, car vous avez mis sur pied des services d'aide à domicile pour les personnes âgées. Vous mettez donc au point de nouvelles méthodes pour remédier au même problème et cela pourra se faire, à mon avis, dans les services sociaux aussi. Inutile que le gouvernement retire progressivement son appui à moins qu'il ait trouvé une meilleure solution.

Sauf erreur, le programme de financement établi axé sur les hôpitaux ne couvrirait que les services hospitaliers et médicaux, à une certaine époque. Aujourd'hui, la demande s'étant accrue, certaines catégories de services de soutien à domicile y sont intégrés. En assurant la prestation de services en dehors des hôpitaux, on réduit la demande en lits même si aucun d'entre nous n'est assez naïf pour supposer que les établissements hospitaliers vont devoir pour autant fermer leurs portes.

**M. Loiselle:** Je vous cite un exemple. Quand le gouvernement met sur pied un programme, quelques années plus tard on le considère comme acquis. D'après les chiffres, nous acquittons plus de la moitié des frais du programme d'enseignement post secondaire qu'il n'était prévu initialement. Je suis convaincu que si nous annoncions demain que le gouvernement fédéral va diminuer ses subventions dans ce domaine, bon nombre de Canadiens estimerait criminelle cette initiative. Devrions-nous, selon vous, prendre notre courage à deux mains et dire que des priorités nouvelles sont apparues dans notre société et qu'il nous faut nous retirer de ces programmes auxquels nous participons beaucoup trop?

**Mme Rowe:** Il est bien évident que c'est un problème.

**M. Loiselle:** Autrement, nous ne serions pas ici.

[Texte]

• 1450

**Mrs. Rowe:** I did not come here hoping to solve all of your problems; I came here trying to express opinions from the community from a Newfoundland perspective. I think all of you are going to have to make these decisions, but your argument I find a little bit weak if you are referring to some of the things that I have said.

For example, I talked about increased cost-sharing or at least broader terms of reference. The federal government was prepared to do that in 1977 when it promoted Bill C-57. It was prepared to provide more funding to Newfoundland through block funding than we get now, so I am assuming that there is a certain readiness on the federal government's part to spend a certain amount of money in social services. My problem is that I do not think Newfoundland is getting its share. The way the system is set up at the moment makes it extremely difficult for us to get our share because we do not have a certain amount to put up. I think the federal government has to find some way in which it can equalize within the social service sector. Now you may not have to do very much equalizing at all; it might only be a very small amount of money which goes a fairly long way in social services. It might only have to happen for a couple of years, and then we might find ourselves in a position of being able to plug into all your cost-share program. At this point we are not getting anywhere near what the rich provinces are getting. The federal government is prepared to keep on giving and giving to the rich provinces who have more and more money to put up. There is no ceiling as I understand it. As much as they have to put up, you match. It does not matter. You are not arguing about that, but you are arguing with me here in Newfoundland about the fact that I want to get a few essential services in place. So perhaps you should be considering ceilings on the rich provinces to bring up the other provinces.

**The Chairman:** Thank you. But of course, Mrs. Rowe, you realize that the equalization program is supposed to . . .

**Mrs. Rowe:** It is not earmarked.

**The chairman:** It is not pegged to the needs or the social services cost, but it is based rather on the taxation capacity of the provinces, particularly the rich provinces because that is where the impact is. It is meant to compensate for that. It is meant to compensate. Your province gets more in equalization per capita than any other province and it should, in a sense, smooth it out. In fact what you are saying then in a sense is that you do not disagree with Mr. Herbert's principle of a while ago that the federal government, in order to remain in the social services field, should maintain a strong fiscal position. Therefore when you talk about the transfers and the reductions that the Minister of Finance is talking about in his budget, it is on the one hand true that he wants to limit the social affairs envelope, but he is limiting the growth of that

[Traduction]

**Mme Rowe:** Je ne suis pas venue ici dans l'espoir de régler tous vos problèmes, mais pour vous communiquer le point de vue de Terre-Neuve. Vous devrez tous prendre ces décisions, mais j'estime que votre position est assez faible, si vous vous reportez à certains de mes propos.

Par exemple, j'ai parlé d'augmenter le partage des coûts, ou tout au moins d'adopter des mandats plus vastes. Or, le gouvernement fédéral était disposé à faire cela en 1977, lors de la présentation du Bill C-57. Il était alors disposé à accorder davantage de financement global à Terre-Neuve que cette province n'en reçoit maintenant. J'en conclus donc que l'administration fédérale est peut-être prête à ce qu'on dépense certaines sommes au titre des services sociaux. J'estime cependant que Terre-Neuve ne reçoit pas la part qui lui revient. En effet, dans le système actuel, il est extrêmement difficile de l'obtenir, car, de notre côté, nous n'avons pas de fonds à accorder. J'estime donc que le gouvernement fédéral doit trouver un moyen quelconque permettant d'assurer la péréquation dans le domaine des services sociaux. Il se peut cependant qu'on n'ait pas beaucoup à faire pour y arriver, seulement accorder une très petite somme qui pourra cependant couvrir beaucoup de choses en matière de services sociaux. En outre, il se peut que cela ne soit nécessaire que pour environ deux ans, après quoi nous serons peut-être en mesure de participer à tous vos programmes à frais partagés. Pour le moment, toutefois, nous ne recevons pas, et de loin les mêmes montants que les provinces riches. Le gouvernement fédéral est disposé à continuer à donner toujours et encore aux provinces riches qui ont de plus en plus d'argent à leur disposition. A ma connaissance, il n'y a pas de limite; l'administration fédérale accorde une somme qui fait concurrence à celle qui est fournie par la province, peu injuste son niveau. Vous ne contestez pas cela, mais bien plutôt le fait que quelqu'un de Terre-Neuve, comme moi, veut obtenir la mise en place des quelques services essentiels. Vous devriez peut-être donc imposer des plafonds aux sommes accordées par les provinces riches, afin d'augmenter celles que vous accordez aux autres provinces.

**Le président:** Je vous remercie. Madame Rowe, vous vous rendez compte, cependant, qu'un programme de péréquation est censé . . .

**Mme Rowe:** Il n'y a pas d'affectation précise de prévue.

**Le président:** Le niveau d'un tel programme n'est pas établi en fonction des besoins ni du coût des services sociaux; il se fonde sur la capacité qu'ont les provinces de percevoir des impôts, particulièrement les provinces riches, parce que c'est chez-elles qu'il y a le plus de répercussions. Il cherche donc à compenser cet état de fait. Votre province reçoit davantage en paiements de péréquation par habitant que n'importe quelle autre province, et elle devrait parvenir à régler cette question. Ce que vous affirmez, dans un certain sens, c'est que vous n'êtes pas en désaccord avec le principe évoqué par Monsieur Herbert, d'après lequel le gouvernement fédéral doit conserver une forte position en matière de fiscalité, s'il veut continuer à intervenir dans le domaine des services sociaux. Par conséquent, au sujet des transferts et des réductions mentionnés par le



[Text]

next year to 10.6 per cent. The fact that you reduce transfers to provincial governments does not necessarily mean that the federal government is backing away from the social affairs commitment. It is a question of determining what the role of the federal government is. You are arguing for a larger role of the federal government in social services.

**Mrs. Rowe:** I am also arguing for earmarking some of the equalized dollars so that they come to the sector that I am concerned with.

**The Chairman:** Personally, I do not necessarily disagree with that but you realize the political difficulty of that one where equalization . . .

**Mrs. Rowe:** that unfortunately is your problem, or fortunately not mine.

**The Chairman:** I hope you speak to your provincial minister of finance once in a while.

**Mrs. Rowe:** I speak to them frequently, yes. They are improving.

**The Chairman:** Mind you, it may be easier to have a built-in kind of equalization within some social programs so that you give more to the 'have-not' provinces than to the 'have' provinces. It may be.

**Mrs. Rowe:** That is right. Even if you work with only the same dollars that you are working with now through the Canada Assistance Plan, I am sure you could implement some type of equalization program, which may take a little bit away from the rich provinces, but which would certainly improve the quality of services in the poorer provinces within the same amount of money that you have. That could happen by putting a ceiling on what some provinces can get.

**The Chairman:** My point is that reducing transfers to provinces for all the programs, does not preclude the federal government from doing that because the rich provinces receive these transfers too for medicare for hospitalization and post-secondary education. So by reducing the transfers to provincial governments you are not necessarily automatically reducing the federal government's role in social affairs. You may in fact be protecting it.

**Mrs. Rowe:** There is one interesting set of figures that were developed in 1977 or 1978—I am sure they have been brought up to date but I have not seen them—where an analysis was done of how much each province spends on social programs. I think the figures showed the highest province spending something like \$36 per capita per year on social services, where as in provinces like Newfoundland we are spending only \$19, despite equalization. So I think what that does is support the argument that if some of the equalization dollars were ear-

[Translation]

ministre des Finances à propos de son budget, il est vrai d'affirmer que ce dernier veut limiter les fonds constituant l'enveloppe des affaires sociales, mais il veut aussi limiter à 10.6 p. 100 la croissance correspondant à cette même année. Par conséquent, le fait qu'on diminue les crédits transférés aux gouvernements provinciaux ne signifie pas nécessairement que l'administration fédérale cherche à se désengager des affaires sociales. Il s'agit plutôt de savoir quel doit être le rôle de ce palier de gouvernement et, à cet égard, vous préconisez qu'il assume davantage de responsabilités dans ce domaine.

**Mme Rowe:** Je préconise également qu'on affecte certains des montants provenant de la péréquation afin qu'ils bénéficient aux activités du domaine qui me préoccupe.

**Le président:** Je ne suis pas nécessairement en désaccord avec vous, mais vous vous rendez bien compte de la difficulté politique que représente la question de la péréquation lorsque . . .

**Mme Rowe:** C'est malheureusement votre problème ou ce n'est heureusement pas le mien.

**Le président:** J'espère que vous parlez à votre ministre provincial des Finances, de temps à autre.

**Mme Rowe:** Oui, je le fais souvent, et il s'améliore.

**Le président:** Je concède qu'il serait peut-être plus facile de mettre sur pied un programme comportant un système de péréquation intégré en matière sociale et qui ferait en sorte que les provinces défavorisées reçoivent davantage que les provinces riches. C'est possible.

**Mme Rowe:** C'est juste. Même si vous n'aviez que les mêmes sommes que celles fournies actuellement par le Régime d'assistance publique du Canada, je suis certaine qu'il est possible de créer un système de péréquation, qui retirerait peut-être un peu d'argent aux provinces riches, mais qui améliorerait certainement la qualité des services offerts dans les provinces plus défavorisées. On pourrait y arriver en imposant une limite aux sommes que certaines provinces peuvent recevoir.

**Le président:** A mon avis, la réduction des crédits transférés aux provinces au titre de tous les programmes n'empêche pas le gouvernement fédéral de le faire, car les provinces riches reçoivent aussi ces sommes afin de financer leurs services médicaux d'hospitalisation ainsi que l'enseignement postsecondaire. Par conséquent, la diminution des montants transférés aux administrations provinciales n'entraîne pas nécessairement un recul de l'intervention fédérale dans le domaine des affaires sociales. Il se peut même qu'on protège ainsi ce rôle.

• 1455

**Mme Rowe:** Nous avons établi des statistiques intéressantes en 1977 ou 1978, et qui ont certainement été mises à jour même si je ne les ai pas consultées dernièrement. Elles indiquent combien chaque province dépense au titre des programmes sociaux. Je crois que la province qui se trouvait au premier rang dépensait environ \$36 par habitant, par année, au titre des services sociaux, alors que des provinces comme Terre-Neuve ne dépensent que \$19, en dépit des mesures de péréquation. J'estime donc que cela vient à l'appui de l'idée d'après

[Texte]

marked specifically to social service programs, the gap might be met a little bit more.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** I was wondering when you talked about CAP payments per province whether you knew that your province was receiving \$91 per capita on CAP payments whereas Ontario receives \$62, Manitoba \$68, Alberta \$75 and Nova Scotia \$75. You are receiving more from CAP than other provinces. Indeed, you are the fourth highest recipient.

**Mrs. Rowe:** That is because of the difference in the number of people. It is going into welfare payments, which is where the largest bulk is . . .

**Mr. Blenkarn:** All right. I am not saying that there is anything wrong here, but I wanted to clarify from you whether you would rather we proceeded under a Bill C-57 type arrangement . . .

**Mrs. Rowe:** Yes, I quite like that.

**Mr. Blenkarn:** . . . where it is really block funding, where the provinces get the money. Perhaps it gives provinces where they have a higher need more, but . . .

**The Chairman:** Bill C-57 is cost-shared. The second one is block funding, Bill C-55. Is that correct?

**Mr. Blenkarn:** All right, Bill C-55.

**Mrs. Rowe:** Yes, the one I liked was the improved cost-shared one, the one that came out prior to your block-funding financing act.

**The Chairman:** Then I take it you do not like block funding?

**Mrs. Rowe:** It has an awful lot of drawbacks.

**Mr. Blenkarn:** What are the drawbacks? Do you have to go after your province?

**Mrs. Rowe:** That is a big drawback, yes, because it puts too much pressure on the community to make decisions.

**Mr. Blenkarn:** All right. One of the things you mentioned before was that if private individuals raised money you could not use that money as part of the money for obtaining federal grants. In Ontario they do that. Children's Aid Societies, for example, in Ontario are private organizations that raise money privately.

**Mrs. Rowe:** Would you like to tell me how they do that? I would love to know.

**Mr. Blenkarn:** A good part of the CAP money is spent through the municipalities. The municipalities put up 20 per cent of the money, the province about 30 per cent and the balance is paid from the federal government, albeit transferred back through the province. But private organizations like the Children's Aid Societies in fact raise some money privately, and that is in one way or another part of the money which is applicable to the CAP.

[Traduction]

laquelle on pourrait combler quelque peu cet écart si on affectait directement certaines des sommes accordées par voie de péréquation aux programmes de services sociaux.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Lorsque vous avez mentionné les paiements reçus par les provinces en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, je me suis demandé si vous étiez au courant que votre province reçoit \$91 par habitant à ce titre, alors que l'Ontario en reçoit \$62, le Manitoba \$68, l'Alberta \$75 et la Nouvelle-Écosse \$75 également. Ce Régime vous accorde donc davantage qu'aux autres provinces. De fait, vous êtes au quatrième rang, par ordre d'importance.

**Mme Rowe:** C'est à cause d'un écart démographique. Ces sommes sont d'ailleurs, pour la plupart, consacrées aux prestations de bien-être social . . .

**M. Blenkarn:** Bien. Je n'ai aucune objection à cela, je tenais simplement à savoir si vous préférez des arrangements analogues à ceux prévus par le Bill C-57.

**Mme Rowe:** Oui, cela me convient tout à fait.

**M. Blenkarn:** Il s'agit vraiment d'un système de financement par tranches en faveur des provinces. Peut-être permet-il à celles ayant davantage de besoins de recevoir des crédits plus importants, mais . . .

**Le président:** Le Bill C-57 fonctionne selon un système de partage des coûts. Je crois que c'est le Bill C-55 qui, lui, prévoit un financement par tranches n'est-ce pas?

**M. Blenkarn:** Bien, le Bill C-55.

**Mme Rowe:** Oui, c'est celui qui améliorerait la formule de partage des coûts qui me paraissait intéressant, celui qui a été présenté avant la loi où il était question de financement global.

**Le président:** Dois-je en conclure que vous n'aimez pas l'idée du financement par tranches?

**Mme Rowe:** Elle représente certainement beaucoup de désavantages.

**M. Blenkarn:** Quels sont-ils? Faut-il relancer la province?

**Mme Rowe:** Oui, c'est un des gros désavantages, car elle exige trop que la collectivité prenne des décisions.

**M. Blenkarn:** Bien. Vous avez mentionné que si les particuliers contribuent financièrement, on ne peut se servir de ces sommes pour obtenir des subventions fédérales. Or, en Ontario, c'est ce que l'on fait. Par exemple, la Société de l'aide à l'enfance est un organisme privé qui lance des souscriptions privées pour obtenir de l'argent.

**Mme Rowe:** Auriez-vous l'obligeance de me dire comment ces organismes s'y prennent? J'aimerais beaucoup le savoir.

**M. Blenkarn:** Une bonne part des sommes relevant du Régime d'assistance publique du Canada est dépensée par le truchement des municipalités. Ces dernières contribuent pour 20 p. 100 de ses fonds, la province pour environ 30 p. 100 et le gouvernement fédéral assume le reste, même si cela est cédé à la province. Toutefois, les organismes privés, comme la Société de l'aide à l'enfance, obtiennent des dons d'argent privés qui,



[Text]

**Mrs. Rowe:** It is my understanding, from discussions that took place when the two new bills were being discussed across the country, that there was no way in which the community could raise money with those new bills and have it cost-shared by the federal government.

**Mr. Blenkarn:** Under the present act, I am talking about, this is the way it is done.

**Mrs. Rowe:** I really have not figured out any way in which it can be done. Is there any way, for instance, perhaps . . . ?

**Mr. Blenkarn:** Through your municipalities, perhaps.

**Mrs. Rowe:** Yes, but our municipalities do not provide social services.

**Mr. Blenkarn:** Is there anything to prevent Newfoundland and yourselves from organizing some type of funding by your municipalities and some private funding to assist you with that?

**Mrs. Rowe:** We receive a grant from the municipal government, but my concern is that it is not necessarily cost-shared. Perhaps the money they give us is already cost-shared, but if I go out and raise \$10,000 there is no way in which I can siphon that into the province as an approved agency to increase the federal government allocation to my organization.

**Mr. Blenkarn:** But that is really your problem in your province.

**Mrs. Rowe:** Yes, right, because we . . .

**Mr. Blenkarn:** It is not necessarily a problem vis-à-vis CAP. It is a problem you have with your own province.

**Mrs. Rowe:** It is certainly a problem we have here. Whether it is a problem others have or not I do not know. I assumed it was, but you indicate now that perhaps it is not.

**Mr. Blenkarn:** That is all I have to ask.

**The Chairman:** Thank you very much, Mrs. Rowe, for your presentation. I want to assure you that you are speaking to a group of politicians here. It is not like a royal commission and we do not necessarily need very formal presentations. Your presentation was very valuable. We regret there is not more time as much as you do, but it does not preclude people like yourself from making very valuable contributions despite the time constraints, which are real, we realize, and we admit that. This is the first time that parliamentarians, let alone the public, have had an opportunity to address Parliament, and therefore the government, on this very complex but very important area of fiscal arrangements in this country. The traditional pattern has been for the federal government to negotiate with the provincial governments. Then a bill was presented to the House of Commons and unless we passed it

[Translation]

d'une façon ou d'une autre, sont intégrés au montant correspondant au Régime d'assistance publique du Canada.

**Mme Rowe:** D'après les discussions qui ont eu lieu partout au pays au sujet de ces deux projets de loi, j'avais cru comprendre qu'il n'y avait aucun moyen pour une collectivité d'obtenir des dons et de les intégrer à un programme à frais partagés du gouvernement fédéral.

**Mr. Blenkarn:** Je parle de la loi actuelle qui fonctionne de cette façon.

**Mme Rowe:** Je ne peux comprendre comment on peut fonctionner ainsi. Par exemple, est-il possible de . . .

**Mr. Blenkarn:** On peut peut-être passer par les municipalités?

**Mme Rowe:** Oui, mais nos municipalités ne dispensent pas de services sociaux.

**Mr. Blenkarn:** Y a-t-il quelque chose qui empêche Terre-Neuve et vous-même de mettre sur pied un système de financement par les municipalités ainsi qu'une forme de financement privé pour vous venir en aide à cet égard?

**Mme Rowe:** Nous recevons une subvention de l'administration municipale, mais ce qui me préoccupe, c'est que ce système ne fonctionne pas nécessairement sur la base des frais partagés. Il se peut que les sommes que nous recevons ainsi d'inscrivent déjà dans un tel système, mais si je lance une campagne de souscription et que j'obtiens des dons de \$10,000, il n'y a aucun moyen autorisé me permettant de verser cette somme à la province afin qu'on augmente la subvention du gouvernement fédéral à mon organisme.

**Mr. Blenkarn:** Mais ce problème concerne vraiment votre province.

**Mme Rowe:** Oui, vous avez raison car . . .

**Mr. Blenkarn:** Il ne s'agit pas nécessairement d'un problème ayant trait au Régime d'assistance publique du Canada mais bien au fonctionnement de votre province.

**Mme Rowe:** Enfin, il s'agit certainement d'un problème que nous connaissons ici. J'ignore si les autres font face à la même chose, c'est ce que je supposais, mais vous venez d'indiquer que ce n'est peut-être pas le cas.

**Mr. Blenkarn:** C'est tout ce que j'ai à poser comme questions.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Rowe, pour l'exposé que vous nous avez présenté. Je tiens à vous préciser que vous vous adressez ici à un groupe d'hommes politiques. Il ne s'agit pas d'une commission royale d'enquête et nous n'avons donc pas besoin d'entendre des exposés sous une forme très académique. Vos propos nous ont été très utiles. Nous regrettons toutefois autant que vous de ne pas disposer de plus de temps, mais cela n'empêche pas des témoins comme vous-même de faire des interventions très précieuses malgré les limites de temps auxquelles nous sommes assujettis, et que nous connaissons fort bien. C'est la première fois dans notre pays que des parlementaires, sans compter le public, ont la possibilité de s'adresser à la législature et, par conséquent, au gouvernement, au sujet de ce sujet très complexe mais combien important des accords fiscaux. Antérieurement, le gouvernement fédéral

[Texte]

we would throw off the whole negotiated package. So for the first time at least Parliament now has an opportunity to say something and the public has an opportunity to address itself, through us, on this very important question which, as I said earlier, in my view, is at the heart of the Canadian federal system. I want to thank you very kindly for your presentation and wish you well in your endeavours.

• 1500

**Mrs. Rowe:** I would like to make just one further comment, if I might. I have obviously used this particular task force as a place to discuss, to some extent, social services. I would very much like to see, in the next year or so, a task force set up to deal with the specific issue of social services. We have had task forces dealing with the disabled, dealing with unemployment and with fiscal arrangements, and I think it is high time that a lot of people who are not really knowledgeable about social services have an opportunity to hear about them and to discuss them in the same manner that you are dealing with these issues today.

**The Chairman:** Thank you very much for the suggestion. Maybe some of us will be back here on another kind of task force before too long.

**Mrs. Rowe:** Maybe you could have a joint federal-provincial task force to tour the country.

**The Chairman:** We will adjourn for about three or four minutes and be right back with our next witness.

**The Chairman:** Order, please. We are continuing with our next presentation. It is a joint presentation from Memorial University of Newfoundland and from the Faculty Association of Memorial University. We have Mr. W. H. M. Selby, Vice-President, Administration and Finance; Professor A. Chadwick, President of the Faculty Association of Memorial University; Dr. Rose, President Elect; and Dr. Jones, former President of the Canadian Association of University Teachers, the CAUT.

I believe Dr. Rose is speaking for the . . .

**Mr. M. O. Morgan (President, Memorial University of Newfoundland):** My name is Morgan and I am the president of the university.

**The Chairman:** That is funny. I thought Dr. Rose was the president, but I am very sorry about that, Dr. Morgan. I will not get a degree from Memorial University if I do not smarten up. In any event, Dr. Morgan, perhaps I could invite you to introduce and specify to us who is who in your group. I believe you will be making the presentation on behalf of the group and then we proceed to questioning.

**Mr. Morgan:** I think I would like to correct one other statement you made, Mr. Chairman. It may seem small, but it is important. There is one brief from the university and it is jointly on behalf of the administration of the university and the

[Traduction]

négociait avec les provinces. Puis on présentait un projet de loi à la Chambre des communes et à moins que nous n'adoptions cette proposition de loi, nous éliminerions aussi tout ce qui a été négocié. Par conséquent, pour la première fois, les députés ont la possibilité de s'exprimer ainsi que le public sur cette question très importante qui, ainsi que je l'ai dit plus tôt, est au cœur du système fédéral canadien. Je tiens donc à vous remercier chaleureusement de votre exposé et je vous souhaite beaucoup de succès dans vos entreprises.

**Mme Rowe:** J'aimerais faire une autre observation, si vous le permettez. Il est manifeste que j'ai profité de ma comparution pour discuter des services sociaux, jusqu'à un certain point. À cet égard, j'aimerais beaucoup que, d'ici un an environ, on mette sur pied un groupe de travail chargé d'étudier précisément ce domaine des services sociaux. Nous avons eu des groupes de travail qui se sont penchés sur le sort des handicapés, sur le chômage et les accords fiscaux. J'estime donc qu'il est plus que temps que bon nombre de gens, qui ne connaissent pas vraiment les services sociaux, aient la possibilité d'en entendre parler et d'en discuter de la même manière que vous le faites au sujet des questions dont nous sommes saisis aujourd'hui.

**Le président:** Merci beaucoup de cette proposition. Il se peut que certains d'entre vous fassent encore partie d'un autre groupe de travail avant longtemps.

**Mme Rowe:** Vous pouviez peut-être créer un groupe fédéral-provincial qui parcourrait le pays?

**Le président:** Nous allons lever la séance pendant quelques minutes, puis nous entendrons notre prochain témoin.

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît. Nous allons reprendre en invitant nos prochains témoins à nous lire leur exposé conjoint, fait au nom de l'université Memorial de Terre-Neuve ainsi que de l'association des professeurs de cet établissement. Les témoins sont M. W. H. M. Selby, vice-président, administration et finances, M. A. Chadwick, président de l'association des professeurs de l'université Memorial, M. Rose, président élu et M. Jones, ancien président de l'Association canadienne des professeurs d'université.

Je crois que M. Rose est le porte-parole . . .

**M. M. O. Morgan (président, Université Memorial de Terre-Neuve):** Je m'appelle Morgan et je suis président de l'Université.

**Le président:** C'est bizarre, je croyais que c'était M. Rose qui l'était, je m'en excuse, monsieur Morgan. L'université Memorial ne me décernera pas de diplôme si je ne m'acquitte pas mieux de mes fonctions. Quoi qu'il en soit, monsieur Morgan, je vais vous demander de présenter les personnes qui vous accompagnent. Je crois que c'est vous qui nous présenterez votre mémoire au nom du groupe, puis nous vous poserons des questions.

**M. Morgan:** Monsieur le président, je voudrais corriger une autre de vos affirmations. Cela vous paraîtra peut-être un détail mais il s'agit d'une question importante. L'Université présente un mémoire, qui a été parrainé à la fois par l'adminis-



[Text]

Faculty Association. That is one of the times we do come together.

**The Chairman:** That is what I said. It is a joint presentation of the two.

**Mr. Morgan:** Oh, yes, right. With me are Mr. Selby, Vice-President of Administration, who in fact will be reading the brief; Dr. Jones; Professor Chadwick, President of the Faculty Association; and Professor Rose.

Since you just received the brief, if it is satisfactory Mr. Selby will read it. It is a short brief. I will then make a few comments and then Professor Chadwick might make a few comments. Then you may go however you wish from there.

**The Chairman:** That is fine.

**Mr. W. H. M. Selby (Vice-President, Administration and Finance, Memorial University of Newfoundland):** Mr. Chairman and members of the parliamentary task force, although in the future wealth may accrue to the province of Newfoundland and Labrador, the current financial situation reflects the fine distinction that may be drawn between poverty and insolvency. With a provincial debt approaching \$3 billion and an inadequate tax base, Newfoundland is unable to absorb sudden changes or reductions in the transfer of federal funds. Already the provincial government has seen fit to reorder its priorities, moving the university to a lower position. In this context, therefore, Memorial University is acutely concerned about the possible impact of postsecondary education of the impending negotiations on the Established Programs Financing legislation.

At the outset let us acknowledge that the federal government can no longer be regarded as an inexhaustible supply of funding. We share the concern over the level of the federal deficit and the rate at which it continues to grow. But if financial restraint is called for, we contend that the three major programs of EPF—Medicare, hospitalization and postsecondary education—are vital areas which should continue to receive at least the current level of funding. To single out postsecondary education as the target for cuts is shortsighted.

• 1510

We are also ready to concede that the present system of delivering funds to the universities should be modified. Any change in the delivery method, however, must not be allowed to affect the autonomy and economic viability which Canadian universities have enjoyed. It is essential that the base operating grants be secure, predictable and long-term, as well as free from onerous conditions. The federal government should recognize that this and other universities constitute a valuable Canadian resource whose preservation is far more important in the long term than a short-term emphasis on visibility. Any attempt to make the universities the instruments of govern-

[Translation]

tration de l'université et l'association des professeurs. C'est l'une des occasions où nos vues se rejoignent.

**Le président:** C'est bien ce que j'ai dit. Il s'agit d'un exposé conjoint de la part de deux groupes.

**M. Morgan:** Oui, c'est juste. Je suis accompagné aujourd'hui par M. Selby, vice-président à l'administration, qui fera la lecture du mémoire, M. Jones, M. Chadwick, président de l'association des professeurs, ainsi que M. Rose.

Puisque vous venez de recevoir le mémoire, si vous permettez, M. Selby en fera la lecture, qui ne sera pas longue. Je ferai ensuite quelques observations puis M. Chadwick aura aussi peut-être quelques remarques. Nous nous en remettons ensuite à vous pour le reste.

**Le président:** Bien.

**M. W. H. M. Selby (vice-président, Administration et finances, Université Memorial de Terre-Neuve):** Monsieur le président, messieurs, bien que l'avenir puisse procurer des richesses à Terre-Neuve et au Labrador, la situation financière actuelle illustre la faible distinction qu'on peut établir entre la pauvreté et l'insolvabilité. Étant donné que la dette provinciale de Terre-Neuve atteint presque 3 milliards de dollars et que l'assiette fiscale est insuffisante, Terre-Neuve est incapable d'encaisser des réductions subites des sommes transférées par le gouvernement fédéral. Déjà, l'administration provinciale a jugé bon de réorienter ses priorités en reculant les universités à un échelon plus bas. En conséquence, l'université Memorial se préoccupe vivement des répercussions possibles qu'auront les négociations à venir en matière de législation relative aux programmes de financement, sur l'enseignement postsecondaire.

D'entrée de jeu, reconnaissons que nous ne pouvons plus considérer le gouvernement fédéral comme une source inépuisable de financement. Nous partageons la préoccupation exprimée au sujet de l'ampleur du déficit fédéral et du rythme auquel il continue de s'accroître. Si toutefois des mesures de resserrement financier s'imposent, nous sommes d'avis que les trois principaux programmes relevant de la législation en matière de financement des programmes, soit l'assurance-maladie, les soins d'hospitalisation et l'enseignement postsecondaire, sont des domaines d'importance vitale qui devraient continuer à recevoir au moins le même niveau de financement qu'à l'heure actuelle. C'est faire preuve de bien peu de jugement que de choisir l'enseignement postsecondaire comme cible des coupures.

Par ailleurs, nous concédons également que le système actuel de financement des universités doit être modifié. Toutefois, cela ne doit pas porter atteinte à l'autonomie et à la survie économique que les universités canadiennes ont connues jusqu'à ce jour. Il est donc essentiel que les subventions de fonctionnement fondamentales soient garanties, prévisibles et à long terme, sans être assujetties à des conditions onéreuses. Le gouvernement fédéral doit donc reconnaître que notre université et les autres établissements semblables constituent une précieuse ressource canadienne dont le maintien est beaucoup plus important à long terme que ne l'est l'insistance que l'on

*[Texte]*

ment's economic or social policies could seriously diminish their value to society and culture. We therefore ask that the ramifications of any changes in the method of postsecondary funding be most carefully considered in consultation with the universities.

The assumption is too readily made that the universities have funds surplus to needs. This university has had to endure persistent financial uncertainty and an inflationary erosion of its operating base. For the period 1976-77 to 1979-80, the operating grant for Memorial University has increased on average by only 7.5 per cent per annum, far less than the average rise in the cost of living. All Canadian universities have suffered in the same manner, but not to the same degree. The Canada-wide problem is therefore exaggerated here, and we are apprehensive lest further budgetary restraints lead to a lowering of standards and a reduction in programs offered; in short, the situation where Memorial University would be unable to make its contribution to the Canadian research and development effort.

The myth of the underemployed university graduate—the person with a PhD who drives a taxi—persists in spite of evidence to the contrary. Recent studies have shown that if present trends continue, Canada will be short of a sufficient number of qualified graduates before the end of the century. At the same time, society is demanding ever larger numbers of highly trained and educated personnel of the standard best produced by universities.

Memorial University offers its students a quality education in a wide range of disciplines and has grown over the past 30 years into an institution of Canadian as well as regional importance. In spite of this success, however, Newfoundland has the lowest participation rate in Canada within the 18- to 24-year old population. Of this age group 8.1 per cent are pursuing a full-time university education—the Canadian average is 11.2 per cent. It is imperative, therefore, that this university not be handicapped by a shortage of operating funds. Indeed it could be argued that these grants be increased substantially so that Memorial can reach a larger number of students, improve its research facilities and expand its programs to meet the challenges offered by the development of offshore natural resources.

Gentlemen, we have a recommendation and it is in four parts.

That the ongoing discussions relative to EPF make provision for the following: one, an examination of federal and provincial expectations and obligations relative to the role of universities in our society; two, a review of current financing of Canadian universities in terms of level and sources of funds; three, appropriate university participation and four, the result-

*[Traduction]*

met à court terme sur la viabilité. Toute tentative visant à faire des universités les instruments des politiques économiques ou sociales du gouvernement pourra sensiblement amoindrir la valeur de leurs contributions à la société et à la culture. Nous demandons donc que l'on tienne très sérieusement compte de toutes les ramifications possibles des modifications que l'on pourrait apporter à la méthode de financement de l'enseignement postsecondaire, cela en consultation avec les universités.

On adopte trop facilement l'hypothèse d'après laquelle les universités reçoivent davantage de fonds qu'elles en ont besoin. Pour citer notre cas, notre université a dû subir une période de constante incertitude financière et d'érosion de ses ressources de fonctionnement en raison de l'inflation. De 1976-1977 à 1979-1980, les subventions de fonctionnement reçues par l'université Memorial n'ont augmenté, en moyenne, que de 7.5 p. 100 par année, ce qui est bien inférieur à la hausse moyenne du coût de la vie. Toutes les universités canadiennes ont d'ailleurs souffert de cela, mais pas toutes au même degré. On a donc exagéré l'importance du problème pour l'ensemble du Canada, et nous craignons pour notre avenir si l'on devait effectuer d'autres coupures, nous forçant à baisser nos normes et à réduire le nombre de nos programmes. Pour résumer, cela signifierait que l'université Memorial ne serait pas en mesure de contribuer à l'effort canadien en matière de recherche et de développement.

Le mythe du diplômé universitaire sous-employé, du titulaire d'un doctorat chauffeur de taxi, à la vie dure en dépit de preuves du contraire. Or, de récentes études ont montré que si l'évolution actuelle se poursuit, le Canada manquera de diplômés qualifiés avant la fin du siècle. En même temps, la société demande de plus en plus de travailleurs instruits possédant une formation poussée comme peuvent surtout en former les universités.

L'université Memorial dispense un enseignement de qualité dans un vaste choix de disciplines et, depuis les 30 dernières années, a, en tant qu'institution, pris une importance régionale aussi bien que canadienne. En dépit de ses succès, toutefois, c'est à Terre-Neuve que l'on observe le plus faible taux de participation au Canada dans la population âgée de 18 à 24 ans. Au sein de ce groupe, 8.1 p. 100 seulement poursuivent des études universitaires à plein temps, alors que la moyenne pour le Canada est de 11.2 p. 100. Il est donc impératif que le fonctionnement de cet établissement ne soit pas compromis en raison d'une carence de fonds de fonctionnement. On pourrait même aller jusqu'à demander qu'on augmente sensiblement les subventions afin que l'université Memorial puisse accueillir plus d'étudiants, améliorer ses installations de recherche et augmenter le nombre de ses programmes de sorte à relever les défis présentés par l'exploitation des ressources sous-marines.

Messieurs, nous avons des recommandations à vous présenter en quatre parties.

Nous proposons que les discussions permanentes ayant trait au financement en matière de programmes établis s'assurent que les dispositions suivantes soient prises: Premièrement, un examen des attentes et des obligations fédérales et provinciales pour ce qui est de la fonction des universités dans notre société; deuxièmement, une revue du système actuel de financement



[Text]

ing recommendations be made available to all parties concerned no later than December 31, 1981.

• 1515

**The Chairman:** Does that conclude your presentation?

**Mr. Morgan:** That is the written part, yes.

**The Chairman:** Yes, thank you. Dave Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** No, he has more to say.

**The Chairman:** I am sorry.

**Mr. Morgan:** I was going to add a couple of points to this, Mr. Chairman. I know that a committee of the AUCC met your committee in Ottawa, on Monday I think. I am a member of that committee although I was not there that day. I think the main thrust of the recommendations with respect to EPF will be coming from our national body, from AUCC and from CAUT of which individually we are part.

What we are concerned with primarily is the effect upon the only university in this province of drastic changes or of changes that may be geared to meet the needs of the majority or even of certain other parts but will not fit our needs. We are convinced that the universities are a national resource; that there are national roles for universities to perform in both high level manpower training and research. Scholarship knows no provincial boundaries nor should students be restricted within provincial boundaries.

My concern is that since we are the only university here, we have functions that no other university in Canada performs. We have responsibilities for the development of our culture; we have responsibilities for the development of the arts. We spend about \$2 million on a particular type of extension service that no other university has. So any allocation of federal funds on a per capita basis attending university would be detrimental to us, and would not cover all the functions that we perform.

It has been suggested that there might be a form by which the federal government could withdraw from the general mode of transfer payments in support of universities and concentrate their funds in research. If that were done, it means that those that have now would have more—because on the basis of allocation of research grants, that is the way the system works—rather than developing strong research centres in the various regions of Canada.

You happen to be, incidentally, the second task force in St. John's this morning. Why my name was on that list—I did not know when I would be free from the other one that I attended this morning.

The point we were trying to make there is the way the word "region" is loosely used. They tend to throw us into the Atlantic region as if we had a great deal of kinship or affinity with the Maritimes.

I have been involved with the development of this university now for 30 years. For many of the problems I went to

[Translation]

des universités canadiennes, de son niveau et de la provenance des fonds; troisièmement, une participation universitaire appropriée et, quatrièmement, que les recommandations découlant de ces activités soient envoyées à toutes les parties touchées par cette question, le 31 décembre 1981 au plus tard.

**Le président:** Avez-vous terminé votre exposé?

**M. Morgan:** Oui, c'est la fin du mémoire.

**Le président:** Merci. Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Le témoin a quelque chose à ajouter.

**Le président:** Je m'excuse.

**M. Morgan:** J'allais faire quelques observations supplémentaires, monsieur le président. Je sais que vous avez entendu un comité de l'AUCC lundi, je crois. Je suis membre de ce comité mais je n'ai pas pu assister à cette réunion. Je crois que l'essentiel de nos recommandations vous sera communiqué par notre organe national, c'est-à-dire de l'AUCC et de l'ACPU dont nous faisons partie.

Nous nous inquiétons de l'impact que pourraient avoir sur la seule université de cette province des changements draconiens destinés à répondre aux besoins de la majorité des universités ou même un nombre limité, mais qui ne seraient pas adaptés à nos circonstances spéciales. Nous estimons que les universités constituent une ressource nationale et qu'elles ont un rôle à jouer dans le domaine de la formation supérieure et la recherche. Le savoir ne connaît rien des limites provinciales et les étudiants ne devraient pas être restreints à cause de ces limites.

Puisque nous n'avons qu'une seule université dans notre province, elle assume des fonctions qui ne sont remplies par aucune autre université canadienne. Nous avons des responsabilités en matière d'épanouissement culturel et artistique. Nous consacrons environ 2 millions de dollars à des cours publics du soir et à des cours par correspondances d'un genre unique. Donc, toute répartition de crédits fédéraux en fonction du nombre d'étudiants inscrits nous serait désavantageuse puisqu'elle ne tiendrait pas compte de tous les services que nous offrons.

On a parlé d'un régime selon lequel le gouvernement fédéral abandonnerait le transfert des crédits destinés à subventionner les universités pour concentrer son appui dans le domaine des recherches. Si c'était le cas, celles qui sont déjà bien dotées en recevraient davantage... c'est déjà une tendance constatée dans la répartition des subventions à la recherche, et cela irait à l'encontre de la création de centres de recherche régionaux.

Permettez-moi de dire en passant que votre groupe de travail n'est pas le seul qui siège à Saint-Jean ce matin, et je ne savais pas si j'allais pouvoir me libérer de l'autre séance pour venir ici.

Il faut comprendre que le concept de «région» est assez élastique et on a tendance à nous inclure dans la région Atlantique comme si nous avions beaucoup d'affinités avec les provinces Maritimes.

Je travaille à la consolidation de cette université depuis 30 ans maintenant. Pour régler beaucoup de nos problèmes, j'ai

*[Texte]*

Manitoba and Saskatchewan. In certain other problems we have a closer kinship with Quebec. What ties people together into regions now is communications, not the accident of where we are in normal terrestrial geography. So I think you need to watch carefully any mode of regional distribution. Of course if you agree as for certain political purposes it is agreed that B.C. may be a region, that Newfoundland is a separate region in Canada, we would have no objection. I think the main point I want to make, Mr. Chairman is that the policies that are good for Toronto may not be good for Memorial University, you have to take into account the various differences.

What we would like to see, I think, as the main thrust of the argument of AUCC, is that it should be determined what the role of the federal government is. This should be done after intensive study in which the university community should participate. Once that role is decided, then the percentage of the costs of postsecondary education or university education that should be borne by the federal government should be determined, and then the mode of allocation. These are the crucial questions.

• 1520

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Morgan.

Mr. Weatherhead had indicated he wanted to ask some questions.

I have not introduced the members of the trust force. I will do it briefly. We have with us today Mr. Bill Blaikie, NDP member for Winnipeg-Birds Hill; Mr. David Weatherhead, Liberal member for Scarborough West, Ontario; Mr. Hal Herbert, Liberal member for Vaudreuil, Quebec; and Mr. Don Blenkarn, vice-chairman of the task force. He is the Progressive Conservative member for Mississauga, Ontario. Also Mr. Bernard Loiselle, Liberal member of Parliament for Verchères, near Montreal and Mr. Blaine Thacker, Progressive Conservative, member for Lethbridge-Foothills, Alberta. My name is Herb Breau. I am a Liberal member of Parliament for Gloucester, New Brunswick.

Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Thank you, Mr. Chairman. We are very pleased to see these witnesses here before us this afternoon. The post-secondary education part of our deliberations is going to be very important to us on the committee. If I may speak personally—I cannot speak for anybody else—I think they may be the most vulnerable part financially of the whole package at the present time, though I may be proved wrong.

I have a bit of a conflict of interest, Mr. Chairman, in that I have one child in university now and four more along the way, and so like all of us, I am very interested—not just philosophically but personally in the whole issue.

I gather also that this may be almost a sort of preliminary brief. St. John's is the first stop in our cross-country tour. I realize that you did not have too much time to put matters

*[Traduction]*

dû m'adresser à des institutions au Manitoba et en Saskatchewan et, dans certains autres domaines, c'était l'expérience québécoise qui nous a été la plus utile. Ce sont les communications qui relient maintenant les populations des diverses régions et non pas le hasard de leur situation géographique. Je crois qu'il est très important de surveiller de près toute forme de distribution régionale. Mais si vous acceptez, comme c'est parfois le cas dans le domaine politique, que la Colombie-Britannique et Terre-Neuve constitueront des régions séparées, nous n'y serions pas opposés. Je tiens à souligner, monsieur le président, que les politiques qui conviennent à l'Université de Toronto ne seront pas forcément bonnes pour l'université Memorial et qu'il faut tenir compte des circonstances spéciales.

Comme l'a expliqué l'AUCC, nous croyons qu'il faut déterminer le rôle du gouvernement fédéral, après une enquête approfondie de la question à laquelle devraient participer les communautés universitaires. Une fois ce rôle déterminé, on pourra ensuite décider quelle part du coût de l'éducation post secondaire et universitaire devrait assumer le gouvernement fédéral et le monde de répartition. Ce sont des questions cruciales.

**Le président:** Merci, monsieur Morgan.

M. Weatherhead voudrait poser des questions.

Permettez-moi d'abord de présenter les membres du groupe de travail. M. Bill Blaikie, député néo-démocrate de Winnipeg-Birds Hill; M. David Weatherhead, député libéral de Scarborough-Ouest, en Ontario; M. Hal Herbert, député libéral de Vaudreuil, au Québec, et M. Don Blenkarn, vice-président de notre comité et député conservateur de Mississauga, en Ontario. Les autres membres sont M. Bernard Loiselle, député libéral de Verchères, près de Montréal, M. Blaine Thacker, député conservateur de Lethbridge-Foothills, en Alberta. Je m'appelle Herb Breau et je suis député libéral de Gloucester, au Nouveau-Brunswick.

Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Merci, monsieur le président. Nous sommes heureux de la comparaison de ces témoins cet après-midi. La question de l'enseignement postsecondaire sera un élément très important de nos délibérations. Pour ma part, je crois que ce sera peut-être l'élément le plus vulnérable de tout cet ensemble d'accords fiscaux, mais peut-être que je me trompe.

J'ai un petit conflit d'intérêt, monsieur le président, ayant un enfant à l'université maintenant et quatre autres à l'école. C'est donc une question qui me tient à cœur, non seulement pour ces implications générales mais pour des raisons personnelles.

Si je comprends bien, votre mémoire n'est pas tout à fait définitif. Notre audience à Saint-Jean constitue la première d'une série d'audiences canadiennes. Vous proposez, dans vos



[Text]

together. You are suggesting in your recommendations actually more time for consultation and that sort of thing. Unfortunately, we are mandated to make as good a report as possible to the Parliament of Canada by the end of June, which is not too far off, and so we really do have to get as much information as quickly as possible.

You mention at the top of page 2 that you are willing to concede that the present system of delivering funds to universities should be modified, but I do not know whether you are able to go into that in any more detail at this stage or not.

**Mr. Morgan:** Mr. Chairman, I belong to the school of thought that strongly opposed the adoption in 1966-67 of these unconditional transfer payments in support of higher education. Mrs. Rowe, before me, was talking about earmarked dollars and I think that this is one of the cruxes of the problem. It is also because in the allocation of this support which is becoming very large from the federal government—support of post-secondary education—the federal government has no visibility at all, not a cloud, not even a shadow.

The proposals for a new system will be submitted by AUCC and CAUT. Our concern is that proposals that they submit, that these should be looked at from the point of view of the problems that have been the experience in the various regions.

**Mr. Weatherhead:** I understand that, Mr. Chairman, but I take it then that in anticipation of that you might not entirely agree with what those proposals on a nationwide basis would be. Could you inform the committee a little bit more of what your thoughts would be as to your specific requirements as the only university in Newfoundland and Labrador.

**Mr. Morgan:** I have heard it argued, and I can see why some universities would argue, that the major portion of the federal support should be in support of research or as student aid. But then that would leave the universities impoverished through lack of operating funds, and the operating funds have become an important source of support for the production of researchers in the various disciplines.

• 1525

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, if, for instance, according to my figures, the federal government gives during this current fiscal year \$50 million to post-secondary education in Newfoundland—\$50.7 million I have before me for fiscal 1981-82—and if you have around 10,000 students or so here...

**Mr. Morgan:** Yes.

**Mr. Weatherhead:** ... full time and part time...

**Mr. Morgan:** But I think what you are overlooking, Mr. Chairman, is the fact that these are regarded as unconditional funds.

**Mr. Weatherhead:** Yes.

**Mr. Morgan:** The modification that is needed, if we cannot go as far as earmarking, is that at least there should be a strong indication that these funds are for post-secondary, and the discretion at the provincial level should be in what area of the post-secondary they can spend the funds.

[Translation]

recommandations, que plus de temps soit prévu pour les consultations et ce genre de choses. Malheureusement, notre mandat nous oblige à faire le meilleur rapport possible au Parlement du Canada d'ici la fin de juin. Nous n'avons donc pas beaucoup de temps et nous devons obtenir le maximum de renseignements aussi rapidement que possible.

Vous dites, en haut de la page 2, que vous reconnaissez que le régime actuel de financement des universités doit être modifié. Je ne sais pas si vous êtes prêt à nous en parler en détails.

**M. Morgan:** Monsieur le président, je suis de ceux qui se sont fortement opposés au régime adopté en 1966-1967 prévoyant le paiement inconditionnel de transfert d'impôts pour les établissements d'enseignement supérieur. M<sup>me</sup> Rowe a parlé avant moi de l'importance de fixer des conditions, et je crois que c'est là le nœud du problème. Le fédéral, tout en accordant un appui très important à l'enseignement postsecondaire, est absolument invisible dans ce domaine, sa présence n'est même pas reconnue.

Les propositions d'un nouveau régime vous seront soumises par l'AUCC et l'ACPU. Nous croyons qu'il faudrait étudier ces suggestions dans le contexte des problèmes particuliers de chaque région.

**M. Weatherhead:** Oui, monsieur le président, mais d'après ce que vous dites, vous risquez d'être en désaccord avec certaines des propositions faites à l'échelle nationale. Pourriez-vous nous en parler un peu plus à l'égard de vos besoins particuliers comme la seule université de Terre-Neuve et du Labrador.

**M. Morgan:** Certains ont prétendu, et je comprends pourquoi certaines universités adopteraient cette position, que la plus grande partie du financement fédéral devrait être consacrée à la recherche et aux prêts aux étudiants. Mais les universités seraient ensuite démunies pour faire face à leurs dépenses de fonctionnement et cela aurait évidemment un effet significatif sur la recherche dans diverses disciplines.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, si, par exemple, le fédéral accorde 50 millions de dollars au cours de l'exercice actuel à l'enseignement post-secondaire à Terre-Neuve, le chiffre que j'ai devant moi pour 1981-1982 est de 50.7 millions de dollars et avec 10,000 étudiants environ...

**M. Morgan:** Oui.

**M. Weatherhead:** ... à plein temps et à temps partiel...

**M. Morgan:** Mais vous oubliez que c'est un transfert inconditionnel.

**M. Weatherhead:** Oui.

**M. Morgan:** Si nous ne pouvons pas établir quelle sera l'affectation de cet argent, il faut du moins faire comprendre qu'il doit être utilisé pour l'enseignement postsecondaire, la province ayant comme seul pouvoir de discrétion celui de décider à quel domaine du postsecondaire ces crédits seront consacrés.

[Texte]

**Mr. Weatherhead:** Are you saying then, sir, that this \$50 million going from the federal government to the province is not being spent in post-secondary at the present time?

**Mr. Morgan:** I think eight of the ten provinces are receiving more funds under this formula than they are spending on the programs that were originally approved for grants under that fund.

**The Chairman:** If I may, Mr. Weatherhead, the figure you have mentioned not only is unconditional but that is only the cash payment.

**Mr. Morgan:** It is more than that, yes.

**The Chairman:** In the EPF arrangement of 1977 there is also a tax transfer and that \$50 million cash does not include the tax transfer that was . . .

**Mr. Morgan:** I would have thought it was nearer \$80 million, somewhere between \$70 million and \$80 million.

**The Chairman:** I am trying to find the figure now of what the tax transfer would be worth today, to work up from 1976, what it was worth then. Maybe Mr. Haney will be able to give us a figure before you leave of how much we could evaluate the tax transfer to be this year, because that \$50 million is only the cash payment and I understand that your budget is about \$60-odd million at Memorial?

**Mr. Morgan:** Yes.

**Mr. Selby:** I think that is about \$27 million on the tax.

**Mr. Weatherhead:** I take it that, Mr. Chairman, is a cash payment. But if for instance, sir, we were to give—if the mathematics are right—\$500 to each one of your students, full time or part time, that had to be spent on tuition or something comparable, the money would be going directly into the students' education and directly into the university through that: would you see any great problem in that sort of thing? We will forget about provincial jurisdiction for the moment.

**Mr. A. Chadwick (President, Faculty Association, Memorial University of Newfoundland):** It would depend partly, I think, if I may jump in here, on what happened with the rest of the programs. One of the great dangers is trying to isolate certain areas and saying, "Well, what would happen if you gave students \$500 and you upped tuition fees by \$500?" That might work; it may not. Certain students already find it psychologically defeating to consider that they are going to go into debt for between \$10,000 and \$15,000. If you are going to add any more money, even if it is coming directly from the federal government, you are going to turn away more students and you are going to depress the participation rate, which is already low enough in this province, as we have pointed out in the brief.

Surely the point to be made—and the point we were trying to make in that part of the brief—is that when the current system was introduced there was insufficient consultation with the universities. They are the people who are directly affected

[Traduction]

**M. Weatherhead:** Prétendez-vous que ce transfert de 50 millions de dollars du gouvernement fédéral à la province ne sert pas actuellement à financer l'enseignement postsecondaire?

**M. Morgan:** Je crois que huit des dix provinces reçoivent, conformément à cette formule, un montant qui dépasse les dépenses de programmes qui avaient été originalement approuvées au titre de subventions en vertu de ces accords.

**Le président:** Si vous permettez, monsieur Weatherhead, le chiffre que vous avez mentionné est effectivement un transfert inconditionnel et représente seulement le transfert direct.

**M. Morgan:** Le chiffre total est effectivement plus important.

**Le président:** Le financement des programmes établis en 1977 prévoit aussi un transfert d'impôt qui n'est pas compris dans le chiffre de 50 millions de dollars que vous avez cité . . .

**M. Morgan:** Je crois que le chiffre total se situerait entre 70 et 80 millions de dollars.

**Le président:** J'essaie maintenant de déterminer quelle serait la valeur actuelle du transfert d'impôt accordé à partir de 1976. M. Haney pourra peut-être accordé à partir de 1976. M. Haney pourra peut-être vous donner un chiffre avant votre départ, c'est-à-dire une évaluation du transfert d'impôt pour cette année. Les 50 millions de dollars ne constituent que le transfert direct, et je crois savoir que votre budget à l'université Memorial est d'environ 60 millions de dollars, n'est-ce pas?

**M. Morgan:** Oui.

**M. Selby:** Je crois que le transfert d'impôt se chiffre à environ 27 millions de dollars.

**M. Weatherhead:** Il s'agit donc, monsieur le président, d'un transfert direct. Disons que nous accordions \$500 à chacun de vos étudiants, à plein temps ou à temps partiel, en précisant que ce montant devrait être consacré aux frais de scolarité ou à quelque chose de comparable. Ce serait une façon de financer l'enseignement et l'université. Ce genre d'arrangement vous poserait-il des problèmes? Oublions la compétence provinciale pour l'instant.

**M. A. Chadwick (président de l'association des professeurs, Université Memorial, Terre-Neuve):** Cela dépend de ce qui se passe pour le reste du programme. Il est dangereux d'isoler certains aspects de la question et de proposer, comme vous le faites, d'accorder une somme de \$500 aux étudiants pour défrayer une hausse équivalente des frais de scolarité. On obtiendrait peut-être l'effet recherché et peut-être pas. Il est déjà difficile pour certains étudiants, du point de vue psychologique, d'accepter de s'endetter de \$10,000 ou de \$15,000. Une augmentation de ce chiffre, même si c'est le fédéral qui finance la différence, risque de décourager un certain nombre d'étudiants et de faire baisser le taux de participation qui est déjà très peu élevé dans cette province, comme nous l'avons fait remarquer dans notre mémoire.

Nous avons essayé de vous expliquer que lorsque le régime actuel a été introduit, il n'y a pas eu assez de consultations avec les universités. Et ce sont justement ces institutions qui sont directement touchées par cette législation indirecte. Le



*[Text]*

by this admittedly indirect legislation. What we are pleading for is that, while the present system is not sacrosanct, it can be changed, it can be modified—and doubtless that is largely a political decision that is going to be made—but what we are asking for is that the ramifications of any changes in the current system be very carefully worked out as a total package, not isolating one area and saying, “Well, what if this?” and then looking elsewhere and saying, “Well, what if that?”

• 1530

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I will not carry on at any greater length, but I think if the witnesses before us this afternoon have any great differences with the brief that comes out from their central, cross-country organizations, they perhaps should get back to us about that one way or another as quickly as possible, because not only do we have to have a report in by around the end of June, but the federal government will be making some decisions, after lots of consultations, fairly soon thereafter, a number of months thereafter. So it appears that we do not have a great amount of time.

I think many of us—if not all of us—on the committee are quite sensitive to the special needs of your own province and the Atlantic provinces as a whole. I would hope that the witnesses from all fields, if they feel they are not getting a fair shake from their national organizations—I do not want to presuppose that in advance, but you had some qualms about it—would make that clear to our committee one way or another, by subsequent written briefs or something like that, as quickly as possible. That is one thing I think, Mr. Chairman, we are going to have to take into account, how we can better equalize the opportunities in the more under developed parts of the country and not just keep given moneys to the wealthier provinces in some sort of pro rata way.

I will stop at that stage.

**Mr. Morgan:** Mr. Chairman, the point I was trying to make in connection with the national body is not so much that we will not agree with their brief—a national association of universities or university teachers across this country is somewhat like the United Nations, they have different views in the various provinces and they will come up with some compromise document, likely—but that as you go across the country the various parts will be advocating different positions, which we might not agree with. This is the point I was making.

**Mr. Herbert:** Mr. Chairman, I wonder if I could make a request of the witnesses? This is not really in the form of a question. I wonder if we could get the last five-year chart of your budget and the amount that has been contributed by government—not by the federal government, by government—the amount of moneys you have received, so that we can get a feel of the proportion of public funding that is going to your university. It would be most useful in the case of Newfoundland, because you are the only university. We will be able to put against that the federal funding, as we see it, that is going to the province plus the value of the tax points. It will be valuable to me personally, anyway, in the sense that it will

*[Translation]*

régime actuel est loin d'être intouchable; il peut être modifié, en fonction sans doute d'une décision politique. Mais nous vous demandons de tenir compte de toutes les implications de vos modifications dans le contexte de l'ensemble, sans isoler des éléments particuliers par ci et par là.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, je ne veux pas prendre trop de temps mais je suggère à nos témoins de se mettre en contact avec nous aussitôt que possible s'ils constatent des différences importantes dans la position présentée par leurs associations nationales. Notre rapport doit être prêt d'ici la fin de juin et le gouvernement fédéral prendra des décisions quelques mois après, à la suite de nombreuses consultations. Donc, le temps presse.

Je crois que beaucoup d'entre nous, sinon tous, sont conscients des besoins spéciaux de votre province et des provinces Atlantiques en général. Si nos témoins estiment que leur point de vue n'est pas bien représenté par leurs associations nationales, sans vouloir préjuger de la question, je les encourage de nous en informer par écrit sans tarder. Je crois que nous devons trouver une façon d'offrir les mêmes possibilités dans les régions défavorisées du pays sans nous contenter d'une distribution proportionnelle qui avantage les provinces les plus riches.

Je m'arrête là.

**M. Morgan:** Monsieur le président, je ne voulais pas laisser entendre que nous ne serons pas d'accord avec le mémoire présenté par l'Association nationale. Mais une association nationale d'universités ou de professeurs d'universités est un peu dans une position comparable à celle des Nations Unies, elle doit représenter les différentes vues des diverses provinces et doit, par la force des choses, aboutir à des compromis. Je suppose que lors de vos audiences, vous allez entendre dans certaines régions des recommandations avec lesquelles nous ne serions pas d'accord. C'est tout ce que je voulais dire.

**M. Herbert:** Monsieur le président, pourrais-je demander quelque chose aux témoins? Il ne s'agit pas vraiment d'une question. Pourrions-nous avoir votre budget pour les cinq dernières années afin de savoir quelle est la proportion de financement public obtenu par votre université. Cela serait très utile dans le cas de Terre-Neuve parce qu'il n'y a qu'une seule université. Nous pourrions comparer ces données avec le financement fédéral accordé à la province en plus de la valeur des points fiscaux. Personnellement, j'estime que cet exercice sera extrêmement utile dans la mesure où il nous permettra de déterminer si la solution dans le cas de l'enseignement post secondaire serait d'établir des conditions sur l'utilisation des crédits.

[Texte]

enable us to see whether the attaching of conditions to funding might be the answer in the case of post secondary education.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, if I could just have a supplementary: mathematics was never one of my strong points, I did not have too many strong points, but according to my calculations—and I am sure the research people have all got this by now—if there are 10,000 students, full-time and part-time, at the university here and we are spending \$50 million cash, that means \$5,000 per student and not \$500 per student. I realize that there is research, maintenance, and all the other aspects of the university besides the actual paying for students, but that is the type of upport that is going into post secondary education in pure cash, not talking about tax points, at the present time in this province.

**Mr. Morgan:** May I correct the mathematics?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Morgan:** The funds we are talking about coming from EPF are not all going to the university, they are going to other institutions offering programs for which junior matriculation is the entry. So some of it will go into the College of Trades and Technology and some to the College of Fisheries, and so on.

**Mr. Weatherhead:** How many students would that be, sir, altogether?

**Mr. Morgan:** I am not sure.

**Mr. Weatherhead:** Twice as many?

**Mr. Morgan:** I am sorry, I do not know.

**Mr. Weatherhead:** My only point, Mr. Chairman, was that on a pure per student basis it is a considerable subsidy, no matter how you want to multiply it.

**Mr. Morgan:** I am not arguing, and never have, about the size of the federal dollar. I have never had any objection whatsoever; I have no scruples, under education or any other rubric, in accepting federal dollars to accomplish the purposes for which the university exists. It is the problem that it was decided to make these dollars unconditional, and dollars under that fund that are spent on highways do not help students. We do not know where the dollars are spent but we know we are not getting them; and when I say we, I am talking about the universities of Canada, I am not just simply talking about this province.

• 1555

There were some serious miscalculations made by the federal government. Up until 1977 they were going to pay 50 per cent of the cost of post secondary education under approved programs with a 15 per cent escalating clause. In 1977, in their wisdom, or lack thereof, they decided to go a different route where they would transfer so many tax points and then the cash transfers. So, there is no longer any limit and it is now even more unconditional.

**The Chairman:** That was not the unilateral decision of the federal government, that was an agreement with the provinces. It was part of the fiscal arrangements . . .

[Traduction]

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, une question supplémentaire: L'arithmétique n'a jamais été mon fort, je n'en ai jamais eu beaucoup, mais d'après mes calculs, je suppose que les chercheurs pourront me dire s'ils sont justes, avec 10,000 étudiants, à temps plein et à temps partiel, et un transfert direct de 50 millions de dollars, cela équivaut à \$5,000 par étudiant et non pas à \$500. Je sais qu'il y a aussi la recherche, l'entretien, et tous les autres aspects du fonctionnement de l'université, mais est-ce bien ce que reçoit l'enseignement post secondaire comme transfert direct dans cette province?

**M. Morgan:** Puis-je corriger vos calculs?

**Le président:** Oui.

**M. Morgan:** Les crédits dont il est question pour le financement des programmes établis ne sont pas tous destinés à l'université mais à d'autres institutions qui offrent des programmes pour les diplômés de l'école secondaire. Il y a le Collège des métiers et de la technologie, le Collège de la pêche, et caetera.

**M. Weatherhead:** De combien d'étudiants s'agirait-il en tout?

**M. Morgan:** Je ne suis pas sûr.

**M. Weatherhead:** Deux fois le nombre?

**M. Morgan:** Je ne sais pas.

**M. Weatherhead:** Quel que soit le nombre, monsieur le président, la subvention par étudiant est considérable.

**M. Morgan:** Je ne nie pas l'importance de la contribution fédérale. Je n'ai aucune réticence à accepter pour l'enseignement ou pour d'autres fins les crédits fédéraux qui permettront à l'université de remplir son rôle. Le problème, c'est qu'on a décidé d'accorder ces fonds sans condition, et lorsque ces fonds sont dépensés pour des routes, cela n'aide pas les étudiants. Nous ne savons pas à quoi sert cet argent, mais ce n'est pas nous qui le recevons. Lorsque je dis nous, je veux parler des universités du Canada, je ne parle pas simplement de ma province.

Le gouvernement fédéral a fait une erreur de calcul assez grave. Jusqu'en 1977, il payait 50 p. 100 du coût de l'éducation postsecondaire dans le cadre des programmes approuvés, comportant une clause d'indexation de 15 p. 100. En 1977, il a décidé, à tort, d'adopter un autre mécanisme qui lui permettrait de transférer des points d'impôt et de l'argent également. Il n'y a plus de limite et encore moins de condition.

**Le président:** Ce n'était pas une décision unilatérale du gouvernement fédéral, c'était une entente avec les provinces. Cela faisait partie des accords fiscaux . . .



[Text]

**Mr. Morgan:** It was made by ministers of finance who know very little about education. This is the problem.

**The Chairman:** I just make the point that it was an agreement between the federal government and the provincial governments.

**Mr. Morgan:** Yes. I am not blaming the federal government, nor am I really blaming the ministers of finance, although I do not agree with them.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Thank you, Mr. Chairman. I was wondering how many students you have at Memorial University.

**Mr. Morgan:** We are one of the three universities in Canada that operate on a semester system. That means we have three semesters a year, and any two semesters constitute an academic year. In terms of full-time equivalent students, we have about 10,000.

**Mr. Blenkarn:** Ten thousand full-time equivalent students.

**Mr. Morgan:** Yes. At any one time we have a number of full-time students and that would be around 7,000.

**Mr. Blenkarn:** I see. But you would have an equivalent 10,000 full-time students.

**Mr. Morgan:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** I notice on the Newfoundland budget that your estimate of your operating costs is \$55.165 million, up about 9 per cent I would think if my mathematics are correct.

**Mr. Morgan:** No. Nothing is straightforward in this province, as you may gather. If you want to calculate our operating budget, you have to add together, I think it is \$1.7 million that is down below for renovations and equipment . . .

**Mr. Blenkarn:** Yes, I see all that too.

**Mr. Morgan:** Add together these two columns on both sides of the ledger and you get our operating budget, and the increase in our operating budget is 8.6 per cent.

**Mr. Blenkarn:** Okay.

**Mr. Morgan:** The costs are going up 15 per cent because we had a 12 per cent increase in enrolment last year and we are expecting another 10 per cent this year.

**Mr. Blenkarn:** What percentage of your operating costs of your university are borne by student fees?

**Mr. Morgan:** Around 15 to 17 per cent.

**Mr. Selby:** Fifteen per cent would be the maximum I would think.

**Mr. Thacker:** A point of information, Mr. Chairman. The document I am looking at would indicate student fees at 9.7 per cent. I am just wondering what the discrepancy would be.

**Mr. Morgan:** We operate our budget by net. For example, all the fees that we get from summer sessions, from evening courses for credit, or part-time studies are not entered on the revenue side of our budget but we net the cost. So, if you add all the costs together and all these various revenues from students, it would work out to around 15 per cent.

[Translation]

**M. Morgan:** Ce sont les ministres des Finances qui ont pris cette décision et ils ne s'y connaissent pas beaucoup en éducation. C'est ça le problème.

**Le président:** Je voulais seulement souligner que c'était une entente entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

**M. Morgan:** Oui. Je ne blâme pas le gouvernement fédéral, je ne blâme pas non plus les ministres des Finances, même si je ne suis pas d'accord avec eux.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Merci, monsieur le président. Combien avez-vous d'étudiants à l'université Memorial.

**M. Morgan:** Nous sommes l'une des trois universités au Canada à avoir adopté le régime des semestres. C'est-à-dire que nous avons trois semestres par année et que deux semestres constituent une année scolaire. Nous avons donc environ 10,000 étudiants à plein temps.

**M. Blenkarn:** Dix mille.

**M. Morgan:** Oui. Il y a toujours environ 7,000 étudiants à plein temps, quel que soit le semestre.

**M. Blenkarn:** Je vois. Au total, cela vous donne 10,000 étudiants à plein temps.

**M. Morgan:** Oui.

**M. Blenkarn:** Je remarque, dans le budget de Terre-Neuve, que vous estimez vos coûts de fonctionnement à \$55,165 millions, c'est-à-dire 9 p. 100 de plus, sauf erreur.

**M. Morgan:** Non. Ce n'est jamais aussi simple dans cette province, comme vous l'avez peut-être remarqué. Si vous voulez calculer notre budget de fonctionnement, vous devez additionner les \$1.7 million affectés aux renovations et à l'équipement . . .

**M. Blenkarn:** Oui, je le vois également.

**M. Morgan:** Il faut ajouter les deux colonnes de chaque côté du livre pour obtenir le budget de fonctionnement. L'augmentation se chiffre alors à 8.6 p. 100.

**M. Blenkarn:** D'accord.

**M. Morgan:** Les frais vont augmenter de 15 p. 100, parce que nous avons eu une augmentation de 12 p. 100 du nombre d'inscriptions l'année dernière et que nous prévoyons avoir encore 10 p. 100 d'augmentation cette année.

**M. Blenkarn:** Quel pourcentage de vos frais de fonctionnement est payé par les droits acquittés par l'étudiant?

**M. Morgan:** De 15 à 17 p. 100.

**M. Selby:** Je crois que 15 p. 100 serait le maximum.

**M. Thacker:** Je voudrais avoir un renseignement, monsieur le président. Selon le document que j'ai ici, les frais de scolarité représentent 9.7 p. 100. D'où vient cet écart?

**M. Morgan:** Nous établissons notre budget net. Par exemple, les frais de scolarité pour les cours d'été et pour les cours du soir avec crédits ou les frais de scolarité à temps partiel ne sont pas inscrits dans la colonne des revenus. Cependant, nous calculons les frais nets. Si vous ajoutez tous les coûts et tous les

[Texte]

**Mr. Blenkarn:** Then the 15 per cent does not apply to the full-time students.

**Mr. Morgan:** No.

**Mr. Blenkarn:** In other words, you make a profit or do better on your part-time students or evening courses and so on.

**Mr. Morgan:** No, because we do not include revenue in the budget we make and we do not include the costs, we net them. When we present a university budget, it is a net budget. I am not sure what material you have there.

**Mr. Blenkarn:** Have you had an increase in full-time students in the past year?

• 1540

**Mr. Morgan:** It went up 12 per cent this past year.

**Mr. Blenkarn:** Is this full-time students?

**Mr. Morgan:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** Is there an increase of students in the critical age range of 18 to, let us say, 24? I notice you use a different age group of 15 to 24. I presume that is because secondary education has dropped to the grade 11 level.

**Mr. Morgan:** The Bureau of Statistics uses these figures, 18 to 24, although our students come in at a lower age because they come in at junior matric. The population bulge is still going through Newfoundland at that age group, if that is what you are talking about, yes.

**Mr. Blenkarn:** So that puts you in a little different position than some of the other parts of the country.

**Mr. Morgan:** That is right, yes.

**Mr. Blenkarn:** How do you anticipate that population bulge to . . . ? What do you anticipate happening here?

**Mr. Morgan:** We have had studies done of Newfoundland enrollment over the last 15 years at the university, and it is like the teeth of a saw. It is like predicting Newfoundland weather, what the enrollment will be. Suddenly, for no reason whatsoever, we get a 12 per cent increase, and a couple of years later we get a 12 per cent drop, although the age group has gone up.

**The Chairman:** I always thought Newfoundland weather was easy to predict.

**Mr. Chadwick:** Only if you are looking at it from the outside.

**Mr. Morgan:** I was going to say that it makes a great deal of sense only if you come from New Brunswick.

**Mr. Blenkarn:** What we are trying to get at here is that there has been some suggestion to us that the population bulge across the country has passed, that there is a declining enrolment in the primary and secondary schools which is likely to hit the university community and that the pressures for univer-

[Traduction]

revenus provenant des étudiants, la proportion s'établit à quelque 15 p. 100.

**M. Blenkarn:** Ces 15 p. 100 ne s'appliquent pas aux étudiants à plein temps.

**M. Morgan:** Non.

**M. Blenkarn:** Autrement dit, les étudiants à temps partiel et ceux qui suivent des cours du soir sont plus rentables.

**M. Morgan:** Non, parce que nous n'incluons pas les revenus dans le budget et que nous n'incluons pas les coûts non plus, nous faisons le total net. Lorsque nous soumettons un budget pour l'université, c'est un budget net. Je ne sais pas trop quel document vous avez là.

**M. Blenkarn:** Y a-t-il eu augmentation des étudiants à plein temps l'année dernière?

**M. Morgan:** Les inscriptions ont augmenté de 12 p. 100 cette année.

**M. Blenkarn:** Les inscriptions à temps partiel?

**M. Morgan:** Oui.

**M. Blenkarn:** Est-ce qu'il y a un plus grand nombre d'étudiants entre les âges de 18 et de, disons, 24 ans? Je constate que vous placez les 15-24 ans dans un groupe distinct. J' imagine que cela est dû au fait que le secondaire a été ramené à la onzième année.

**M. Morgan:** Le Bureau des statistiques se fonde sur ces âges, 18 à 24 ans, bien que certains étudiants s'inscrivent avant 18 ans. Mais si c'est ce dont vous voulez parler, effectivement, à l'heure actuelle, il y a une grosse concentration de population dans ce groupe d'âge à Terre-Neuve.

**M. Blenkarn:** Par conséquent, votre situation est un peu différente de ce qu'elle est dans le reste du pays.

**M. Morgan:** Exactement.

**M. Blenkarn:** Comment pensez-vous que cette situation démographique va évoluer? Comment voyez-vous l'avenir?

**M. Morgan:** Nous avons étudié les inscriptions à l'Université de Terre-Neuve depuis 15 ans et nous avons constaté qu'il y avait une progression en dents de scie. A Terre-Neuve, prévoir les inscriptions futures, c'est aussi difficile que de prévoir le temps qu'il fera. Tout d'un coup, sans aucune raison particulière, les inscriptions montent de 12 p. 100 et, deux ans plus tard, elles baissent de 12 p. 100, bien que le nombre des individus dans ce groupe d'âge ait augmenté.

**Le président:** J'avais toujours pensé que le temps était facile à prévoir à Terre-Neuve.

**M. Chadwick:** Seulement si vous regardez les choses de l'extérieur.

**M. Morgan:** Moi, j'allais dire seulement si vous êtes du Nouveau-Brunswick.

**M. Blenkarn:** On a prétendu que l'accroissement démographique, dans tout le pays, était en régression, ce qui provoque une baisse des inscriptions aux niveaux primaire et secondaire qui devrait se répercuter sur les inscriptions universitaires, si



[Text]

sity funding are therefore not nearly as great as they once were. What do you want to say about that?

**Mr. Morgan:** On your first statement, the population bulge is still passing in this province. It has not passed. Partly because of this younger age group that they are becoming, or whatever the reason, our population is still increasing.

**Mr. Blenkarn:** Is it still increasing at the primary level at this point, or is it declining?

**Mr. Morgan:** No, the school enrolment is declining at the primary level.

**Mr. Blenkarn:** All right.

**Mr. Morgan:** But another uncertain factor is that there is only 8 per cent of the age group which has been going to university here for the last 10 years or more. We are now getting an increasing number of these people coming back to university. So this is one of the factors which is difficult to determine. Very bright students, because of the aid under Manpower, are going to the College of Trades and Technology and taking diplomas in electronics, completing that program and then coming back and taking a degree program in engineering. In other words, we are getting an increasing number of students coming back to the university some time after they had left school.

**Mr. Blenkarn:** That is apparently the practice in other provinces. I was wondering then, of your 10,000 full-time students, how many are in the critical age group of, let us say, 18 to 24 that we are looking at?

**Mr. Morgan:** Off the top of my head I could not tell you.

**Mr. Blenkarn:** Do you have any way of telling us that?

**Mr. Morgan:** I should be able to. I will certainly check. Are you going to be here tomorrow? You will. I saw the weather as I came in, yes.

**Mr. Blenkarn:** That is not necessarily so. We have our own aircraft.

**Mr. Morgan:** There is no trouble getting out once you are in.

**Mr. Blenkarn:** So you are saying that there is declining enrolment evident in the primary schools. Is it evident in the secondary schools?

**Mr. Morgan:** I think it is beginning to be.

**Mr. Blenkarn:** The Minister of Education was telling us today that there may be an indication of increasing the secondary level to grade 12 in this province. Will that affect you?

**Mr. Chadwick:** Yes.

**Mr. Morgan:** It will for one year.

**Mr. Blenkarn:** How many of your students going into Memorial are grade 11 graduates as opposed to . . . ?

**Mr. Morgan:** At the present time, all of them.

**Mr. Blenkarn:** All of them are grade 11 graduates.

**Mr. Morgan:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** So presumably if they put grade 11 in the secondary school stream that would reduce a whole year.

[Translation]

bien que les besoins financiers des universités ne sont plus aussi urgents. Qu'en pensez-vous?

**M. Morgan:** Pour commencer, dans notre province, la poussée démographique n'est pas terminée. Notre population continue à augmenter, en partie à cause de ce groupe d'âge dont nous avons parlé.

**M. Blenkarn:** Et au niveau primaire, augmente-t-elle toujours, ou bien a-t-elle commencé à baisser?

**M. Morgan:** Non, dans les écoles primaires, les inscriptions diminuent.

**M. Blenkarn:** Bon.

**M. Morgan:** Mais il y a un autre facteur incertain: le fait que 8 p. 100 seulement de ce groupe d'âge s'inscrivent à l'université; c'est une situation qui dure depuis une dizaine d'année au moins. Autrement dit, un nombre croissant de ce groupe de population retourne à l'université. C'est l'un des facteurs les plus difficiles à déterminer. Les étudiants très doués, à cause de l'aide du ministère de la Main-d'œuvre, s'inscrivent au collège des métiers et de la technologie et obtiennent des diplômes en électronique; cela fait, ils reviennent chez nous et suivent un cours de génie. Autrement dit, de plus en plus, les étudiants reviennent à l'université, parfois un certain temps après avoir quitté l'école.

**M. Blenkarn:** Mais c'est apparemment le cas également dans d'autres provinces. Vous avez 10,000 étudiants à temps plein: combien d'entre eux appartiennent à ce groupe d'âge des 18 à 24 ans?

**M. Morgan:** Assez difficile à dire.

**M. Blenkarn:** Avez-vous un moyen de le déterminer?

**M. Morgan:** Probablement. En tout cas, je vérifierai. Est-ce que vous serez là demain? Oui. J'ai vu le temps qu'il faisait ce matin.

**M. Blenkarn:** Pas forcément. Nous avons un avion à notre disposition.

**M. Morgan:** Comme vous avez réussi à venir, ce n'est pas tellement difficile de repartir.

**M. Blenkarn:** Donc, au niveau primaire, les inscriptions baissent de façon notable. Est-ce notable également au niveau secondaire?

**M. Morgan:** Je crois que cela commence.

**M. Blenkarn:** Le ministre de l'Éducation nous disait aujourd'hui qu'il était question d'ajouter une douzième année au niveau secondaire dans cette province. Cela vous touchera-t-il?

**M. Chadwick:** Oui.

**M. Morgan:** Pendant un an.

**M. Blenkarn:** Combien de vos étudiants qui s'inscrivent à Memorial sont des diplômés de onzième année, par comparaison à . . . ?

**M. Morgan:** Pour l'instant, ils ont tous une onzième année.

**M. Blenkarn:** Tous.

**M. Morgan:** Oui.

**M. Blenkarn:** Par conséquent, si la onzième année était intégrée au secondaire, cela supprimerait une année complète.

[Texte]

• 1545

**Mr. Morgan:** If my memory serves me correctly, about 30 per cent of the students we take in each year are other than from the schools. So that year, we would have a 70 per cent drop in our first-year enrolment.

**Mr. Blenkarn:** You will have a significant drop in enrolment?

**Mr. Morgan:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** But that may carry on as well, would it not?

**Mr. Morgan:** Well, this is one of the uncertain factors as to how many, then, after that extra year, we will decide that that is enough.

**Mr. Blenkarn:** Dr. Morgan, you seem to have just indicated that you want the federal government to stay involved here but appreciate our constitutional problem that education is a provincial responsibility.

**Mr. Morgan:** That is a shibboleth that has no basis whatsoever except in the minds of politicians. I go back to the writings of J. A. Corry, who was professor of political science at Queen's—and that is my field, political science, and I belong to the same school—that at the time the BNA Act was established, the universities of the day were the concern of the church, not the concern of the government, and the term "education" did not embrace higher level manpower training, professional training.

It is a question of semantics. Let us forget the word "education" and talk about the training that is being done at the university level.

I do not understand—I never have—why it has become accepted that low-level manpower training comes under the Manpower department. You get substantial grants at a college of fisheries and a college of trades, but the high-level manpower training becomes education. It has only become education because politicians want it to become a constitutional issue. There is nothing in the constitution to stop the federal government from supporting—but I will get off my soapbox.

**Mr. Blenkarn:** But can I get you back on your soapbox. Would you be happier if the provinces left the universities alone completely and the federal government, through some overriding organization, directed its money directly to the university and you relied on the federal government for support only?

**Mr. Morgan:** No, I personally would not want to see the university dependent completely on government of any level. I would like to see it recognized that there is a role in higher level manpower training, if there are any sensitive constitutional issues involved here. That is a federal responsibility, that there is a federal share; and it is a question of the two levels of government getting together in this very important area, because there are international as well as national issues

[Traduction]

**M. Morgan:** Si je me souviens bien, environ 30 p. 100 des étudiants que nous accueillons chaque année viennent d'ailleurs que des écoles. Par conséquent, pendant la première année du nouveau régime, les inscriptions à notre première année de cours baisseraient de 70 p. 100.

**M. Blenkarn:** Une baisse considérable?

**M. Morgan:** Oui.

**M. Blenkarn:** Mais cela est susceptible de continuer, n'est-ce pas?

**M. Morgan:** Cela, c'est un des facteurs difficiles à prévoir, mais nous devrions avoir plus d'éléments après la première année.

**M. Blenkarn:** Monsieur Morgan, il m'a semblé vous entendre dire que le gouvernement fédéral devrait continuer à participer, ce qui ne vous empêche pas de reconnaître que, du point de vue constitutionnel, l'éducation est une responsabilité provinciale.

**M. Morgan:** Cela, c'est un tour de passe-passe qui n'a de réalité que dans l'esprit des hommes politiques. Comme vous le savez, je suis un spécialiste des sciences politiques et, dans ce domaine, j'appartiens à la même école qu'un professeur de sciences politiques de l'université Queen's, J. A. Corry, qui a écrit qu'à l'époque de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les universités étaient des institutions de l'Église et non pas du gouvernement, et que le terme «éducation» n'englobait absolument pas le secteur de la formation supérieure de la main-d'œuvre et des professionnels.

C'est une question de sémantique. Oublions le terme «éducation», pour parler de la formation qui se fait dans les universités.

Je n'ai jamais pu comprendre pour quelle raison la formation de base de la main-d'œuvre devait relever du ministère de la Main-d'œuvre. Des subventions considérables existent, un collège des pêches et un collège des métiers, mais la formation supérieure de la main-d'œuvre est considérée comme une forme d'éducation. Or, si les choses ont évolué de cette façon, c'est uniquement parce que les hommes politiques ont voulu en faire une question constitutionnelle. Il n'y a rien dans la constitution qui empêche le gouvernement fédéral de... mais, pardonnez-moi, je descends tout de suite de ma boîte de savon.

**M. Blenkarn:** Pas du tout, je vous invite à y remonter. Seriez-vous content de voir les provinces se désintéresser complètement des universités, qui seraient alors subventionnées directement par le gouvernement fédéral, par l'entremise d'un organisme national?

**M. Morgan:** Non, personnellement, je n'aimerais pas que les universités dépendent entièrement d'un niveau de gouvernement unique. Je préférerais qu'on leur reconnaisse un rôle dans le domaine de la formation supérieure, indépendamment de toute considération constitutionnelle. Il s'agit d'une responsabilité fédérale, le gouvernement fédéral doit faire sa part, mais l'autre niveau de gouvernement est très important également, car il ne s'agit pas seulement d'une affaire nationale, mais



[Text]

involved here, as to how the sharing should be done. But I want, and have always wanted, the federal government to participate and to be seen to participate, not to hide their talents under the sand.

**Mr. Blenkarn:** Thank you very much.

**Mr. Gordon Jones (Memorial University of Newfoundland):** Mr. Chairman, Mr. Morgan, as president of the institution, has to be perhaps rather more diplomatic than he might under other circumstances be. I am not thus constrained and I would like to respond to a couple of the points which were raised by questioners.

On the retention rate, the assumption that the retention rate at universities is going to remain the same and that therefore the university population is going to decline as the birth rate declines is not necessarily a sound assumption. I think there is some doubt as to whether or not that is true in a general sense in Canada as a whole. Certainly in Newfoundland it seems to me even more questionable.

In Newfoundland, with the introduction of grade 12 after the one year when there will be a decline in enrolment, it seems extremely likely that the number of students who remain in the educational stream will increase rather than diminish, so that we will gain at the university an increasing percentage of the eligible students who remain at universities. So, universities, to follow your argument through, sir, are going to be probably increasing their enrolment, certainly in this province where it is perceived that we are at the front of a technological change.

Increasingly in this province, we are starting to come to a position, which perhaps in other provinces in Canada the universities may have responded to already, where suddenly we are seeing the possibility of technological development and of the need for very skilled personnel, and that is affecting the public response to education. I understand that the predicted enrolment for the coming September, for example, is going to be up by 10 per cent or 15 per cent by our best calculations.

• 1550

So, again, the university here is not going to start to cost less: it is going to start to cost more—and that is something which we need you to know. That is quite apart from the fact that the university is also committed not just to training of personnel and to teaching but to research and development.

We understand that the federal government is committed to research and development in Canadian terms, that the Canadian government is very much concerned that we should not be buying high-level technology and personnel from other nations. Yet, at the same time, the vibrations I am getting from the drift of questioning in this committee are that Canada's universities should perhaps be asking not for more money but for less money to accomplish all these things that the federal government wants them to do.

**Mr. Blenkarn:** Can I interfere with you here? I do not want you to get that impression. When we ask you questions, we ask

[Translation]

également d'une affaire internationale, et toutes ces considérations doivent présider au partage des responsabilités. Quoi qu'il en soit, j'ai toujours prétendu que le gouvernement fédéral avait un rôle important à jouer, qu'il ne devait pas s'enterrer la tête dans le sable.

**M. Blenkarn:** Merci beaucoup.

**M. Gordon Jones (Université Memorial de Terre-Neuve):** Monsieur le président, M. Morgan, qui est président de notre institution, est parfois obligé de faire preuve d'une certaine diplomatie. Pour ma part, je n'ai pas les mêmes obligations, et j'aimerais revenir sur certaines questions qui ont été soulevées.

A propos du taux des inscriptions, on tient pour acquis qu'il sera constant et, puisque le taux de natalité va baisser, on doit donc déduire que la population universitaire va baisser également. A mon avis, cela n'est pas prouvé. Il y a tout lieu de se demander si c'est bien ce qui se produira dans l'ensemble du Canada. En tout cas, pour Terre-Neuve, cela me semble encore plus douteux.

Avec l'intégration de la douzième année, à Terre-Neuve, effectivement, il y aura une baisse des inscriptions, mais par la suite, il y a tout lieu de penser que la population estudiantine augmentera au lieu de diminuer, ce qui fera augmenter le pourcentage des étudiants qui resteront dans les universités. Par conséquent—et je reviens à vos arguments—les inscriptions dans les universités vont probablement augmenter, en tout cas dans notre province, qui se placera probablement à l'avant-garde des changements technologiques.

Les universités d'autres provinces du Canada sont peut-être déjà passées par là, mais chez nous, en tout cas, on s'aperçoit actuellement des possibilités offertes par les changements technologiques, des besoins en personnel qualifié, et cela modifie l'attitude du public face à l'éducation. En septembre prochain, par exemple, les inscriptions devraient augmenter de 10 ou 15 p. 100, pour autant que nous pouvons en juger.

Par conséquent, il ne faut pas s'attendre à ce que les universités coûtent moins cher: elles vont coûter plus cher, c'est une chose que vous devez savoir. Et tout à fait indépendamment de cela, il faut se rappeler que les universités ne s'occupent pas seulement de formation du personnel et d'enseignement, mais également de recherche et de développement.

Nous savons que le gouvernement fédéral s'est engagé à intensifier les efforts du Canada dans le secteur de la recherche et du développement, qu'il tient à éviter d'acheter dans d'autres pays de la technologie avancée et d'en importer du personnel. Mais en même temps, à écouter les membres de ce Comité, on a l'impression que les universités devraient accomplir toutes ces tâches qui leur sont confiées par le gouvernement fédéral, et s'arranger également pour coûter moins cher.

**M. Blenkarn:** Vous me permettez de vous interrompre? Nous n'avons pas voulu vous donner cette impression. Lorsque

[Texte]

them because the points have been made to us by people who seriously want to perhaps have the knife out for the universities. Therefore, it is only fair that we ask you the questions and let you respond so that your views are on the record. I do not want you to think we are against what you are saying at all. We are really asking the questions to dig out the answers and get the record straight.

**Mr. Jones:** Yes, I appreciate that, sir, and I was responding in this case not so much to your arguments about retention as to the observation which was made by the first questioner, which was that in his view post-secondary education is the most vulnerable part of the EPF envelope. That disturbed me very greatly because that seemed to assume that post-secondary education is in some sense a frill, a throwaway.

That is simply not the case. Particularly in these hard economic and political times, it seems to me that universities are even more required; that when we are going through economic problems, cultural problems, constitutional problems and technological problems surely what we need are trained personnel, new ideas, new research being generated by Canadian universities; that this is precisely not the time when it is possible to cut back.

If you are asking us "All right, then, how do we deliver those funds?", all we can say is that the federal government is now dissatisfied with the system which it introduced without consultation with the universities and that we can probably live with a number of varieties of delivery systems, except that we cannot be expected here and now to be able to assess the effects of those systems without some very broad-based determination of what particular models might result in. I do not see that it is possible to come to those determinations by June 26.

**Mr. Blenkarn:** We do not either. We think we may need some more time. We think, frankly, that June 26 is probably an impossibility; but you will appreciate that if we are, as members of Parliament, to have any influence on discussions that must perforce commence in September, we have to have a report out certainly by the middle of August. The report must be written and translated and published and so on, and consequently we are under some real time limits, even though we may not look at June 26 as our final date.

**The Chairman:** I can assure you, Dr. Jones, that when you sense a drifting, do not ever see a drifting of the committee. This is not a monolith: we do not get together and say this is the kind of questioning that we want to go after today. A parliamentary committee is not that kind of organization; it is a very disparate and very diverse kind of organization.

**Mr. Jones:** Thank you, Mr. Chairman. I am relieved to hear that and I would certainly want to reinforce Dr. Morgan's argument, which is that, because we are in a single-university province, there are some changes which would simply make this province an educational wasteland. Rapid withdrawal or radical modifications of the formula without seeing the full

[Traduction]

nous vous posons des questions, nous les posons en nous fondant sur ce que d'autres témoins nous ont dit; certains d'entre eux voudraient qu'on serre la vis aux universités. Par conséquent, si nous vous posons ces questions, c'est pour vous permettre d'exprimer votre point de vue à vous. N'allez pas en déduire que nous ne sommes pas d'accord sur ce que vous dites. En fait, nous posons ces questions pour obtenir des réponses et mettre les choses au point.

**M. Jones:** Oui, je comprends cela, mais mes arguments ne sont pas tant dirigés contre vous que contre ceux du premier intervenant, qui a dit qu'à son avis, l'éducation post-secondaire était le secteur le plus vulnérable de l'enveloppe de l'éducation. Cela m'a beaucoup ennuyé, parce qu'il semblait considérer que l'éducation post-secondaire était du superflu, du gaspillage.

C'est parfaitement faux. Mais c'est encore plus faux à notre époque, à cause des difficultés économiques et politiques que nous traversons: les universités en sont d'autant plus utiles. C'est lorsqu'on traverse une période de problèmes économiques, de problèmes culturels et constitutionnels, de problèmes technologiques qu'on a le plus besoin de personnel qualifié, d'idées nouvelles, de recherche dans les universités canadiennes. C'est justement en ce moment que nous ne pouvons pas nous permettre d'économiser dans ce secteur.

Vous allez me dire: «Très bien, mais où trouver cet argent?» Tout ce que je peux vous dire, c'est que le gouvernement fédéral n'est plus du tout satisfait aujourd'hui du programme qu'il a mis en place sans avoir consulté les universités. D'autre part, il y a probablement plusieurs options de financement qui sont acceptables, mais pour déterminer leur valeur, il faudrait commencer par essayer de déterminer les effets des différents modèles. Et je vois mal comment on peut y parvenir avant le 26 juin.

**M. Blenkarn:** Nous non plus. Nous nous rendons compte que nous aurons besoin de plus de temps. Nous savons que le 26 juin est probablement impossible, mais vous devez comprendre que si nous voulons avoir une influence quelconque sur les discussions qui commenceront forcément en septembre, nous devons absolument produire un rapport, sous une forme ou sous une autre, avant le milieu du mois d'août. D'autre part, ce rapport doit être rédigé, traduit et publié, et par conséquent, même si nous abandonnons l'échéance du 26 juin, nous allons devoir nous dépêcher.

**Le président:** Je vous assure, monsieur Jones, que si vous percevez un certain relâchement, vous ne devez pas en déduire que le même relâchement existe au sein de notre Comité. Un comité parlementaire n'est pas monolithique: nous ne pouvons pas décider tout d'un coup que dorénavant, nous poserons tel genre de questions. Nous sommes un organisme très disparate, très divers.

**M. Jones:** Merci, monsieur le président. Je suis soulagé d'entendre cela, et je vous assure, comme monsieur Morgan l'a fait, que justement parce que notre province n'a qu'une seule université, certains changements pourraient trop facilement en faire un désert éducatif. En coupant les fonds trop rapidement, ou en modifiant radicalement la formule, sans commencer par



[Text]

effects of what those modifications might do would really render this—and perhaps the whole of the Atlantic region—a cultural and educational wasteland. It would last for a generation because you cannot simply turn the taps off on human resources like universities. If you turn them off, it takes a generation to turn them back on again.

**Mr. Herbert:** Could I get a clarification there?

**The Chairman:** Mr. Herbert.

• 1555

**Mr. Herbert:** Dr. Morgan, if I smiled when you were talking about changing the terminology, it was because I was thinking back, obviously, to the Maurice Duplessis days and the attitude toward university funding.

I asked you for some figures, and you brought into your testimony the subject of the junior matric students. Now, so that we can be clear when we analyse our statistics, can you break out those junior matric students? There must obviously be some cut-off level. Whilst you might want to indicate what we ordinarily think of as university students in the manpower training field, there has to be some point at which we cut off, and it might be more convenient for us if we cut off at the senior matric level rather than the junior matric level.

**Mr. Morgan:** We can give you the figures on both counts. Of course, there is no senior matric in this province, as you know.

**Mr. Herbert:** No, but you recognize, for example, coming from Quebec, where we have the CEGEPs, we have to make a comparison.

**Mr. Morgan:** Yes.

**Mr. Herbert:** The figures from this province are going to be extremely useful because there is just the one university and it is going to be easy to break out the figures.

**Mr. Morgan:** What is causing some of us concern is that for years some of the brightest students in this province have been going to the trades college to take these diploma programs because of the financial assistance that is available and because of the financial barrier to them of going to university. So there is a loss of brains in this province and you are building up what, in a few years time, will be a dissatisfied group of people.

But these figures we will get.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Morgan:** Sorry, Mr. Chairman, I appreciate the point that Mr. Weatherhead was making, as I understood it, about the vulnerability of the post-secondary education because under the EPF it is in competition with two health programs. I think the Minister of Finance has already announced that cuts are going to be made and the Minister of Health has determined that it will not take place in health. So everybody is concluding, even the universities, that of the two, the universities are the more vulnerable.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** What is your basic complaint about the system as it now stands? Are you saying that you are not getting the

[Translation]

étudier soigneusement les effets de ces modifications, on risque de faire de cette province, et peut-être même de l'ensemble de la région de l'Atlantique, un désert culturel et éducatif. Les universités sont un réservoir de ressources humaines, et si l'on coupe les fonds, c'est une génération entière qu'on sacrifie. Et pour rétablir la situation, il faut attendre une génération.

**M. Herbert:** Une précision?

**Le président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Monsieur Morgan, si j'ai souri quand vous avez parlé de changer la terminologie, c'est que je me souvenais de l'époque de Maurice Duplessis et de ce qu'on pensait alors du financement des universités.

Je vous ai demandé des chiffres, et vous avez parlé de l'examen de fin d'études secondaires. Pour que nous comprenions bien nos statistiques, pouvez-vous nous dire comment ces étudiants de fin d'études secondaires se répartissent? J'imagine qu'il doit y avoir un certain partage. Il doit y avoir une délimitation entre ceux que nous considérons comme des étudiants universitaires dans le domaine de la formation de la main-d'œuvre et ceux que nous considérons comme des étudiants de fin d'études secondaires.

**M. Morgan:** Nous pouvons vous donner des chiffres dans les deux cas. Bien sûr, comme vous le savez, dans notre province, il n'y a pas de diplôme supérieur de fin d'études secondaires.

**M. Herbert:** Non, mais vous comprenez l'importance d'une comparaison, avec le Québec par exemple, où nous avons des CEGEP.

**M. Morgan:** Oui.

**M. Herbert:** Les statistiques de cette province devraient être particulièrement utiles, puisque vous n'avez qu'une université: cela simplifie les choses.

**M. Morgan:** Ce qui nous inquiète, c'est que, depuis des années, les étudiants les plus doués de cette province se dirigent vers les collèges de métiers à cause de l'aide financière qu'ils peuvent obtenir, et également à cause des obstacles financiers auxquels ils se heurtent s'ils choisissent l'université. On peut donc parler d'un gaspillage des cerveaux de cette province, et d'ici quelques années, on peut s'attendre à voir émerger une classe démographique de mécontents.

Quoi qu'il en soit, nous vous donnerons ces chiffres.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Morgan:** Monsieur le président, j'ai parfaitement compris ce que monsieur Weatherhead nous disait du caractère vulnérable de l'éducation post-secondaire parce que le programme des subventions force ces deux programmes à se concurrencer. Le ministre des Finances a déjà annoncé des coupures de crédits et le ministre de la Santé a l'intention de se battre pour les écarter de ces services. On ne peut donc que conclure—c'est également l'opinion des universités—que ce sont les universités qui sont le plus vulnérables.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Qu'est-ce qui vous ennuie le plus dans le système actuel? Est-ce que vous pensez que la province ne vous

[Texte]

money you think you should be getting from the province for post-secondary education? Is that a fair summary? There is the fact that it is unconditional: What is the direct result of the unconditionality of the money that you are getting that comes to Newfoundland from the federal government, presumably for post-secondary education?

**Mr. Morgan:** First, from the university point of view, I must confess that the first arrangement adopted was the best, when the money came directly to the universities.

**The Chairman:** From the federal government.

**Mr. Morgan:** From the federal government. It came through CU actually, through AUCC or its forerunner, to the university, so that you knew exactly what was coming from the federal government. I would not mind if it was unconditional within the realm of post-secondary: you would have programs at the College of Trades and Technology, the College of Fisheries, the university and various others and the government would decide how these post-secondary dollars would be spent within the recognized programs. But the funds have been made unconditional, period, for political reasons, so they can be spent on anything. So, essentially, the dollars are not being spent.

**Mr. Blaikie:** Is that not a problem of political perception finally? Because it is certainly the case that there are a lot of people around who look at the block funding, the money under Established Programs Financing, and say that one third of that is for post-secondary education—and yet the provinces, from what you say, do not see it that way. But the EPF was intended to replace moneys that were being spent before on certain areas of concern.

**Mr. Morgan:** That is why I say a serious miscalculation was made in 1977.

**Mr. Blaikie:** But is not the problem not so much that the provincial governments are not spending federal money but that they are not matching federal money?

I think Justice Hall, with regard to the same claim about medicare, finally said that the claim about diversion of funds could not be substantiated. But that is not the only claim that could be made against the provinces. The other claim is that it is not so much that they are not spending federal money, although some have said that they are indeed not even spending as much as they receive in federal money, never mind matching it less adequately than before, but your claim really is in a sense that your provincial government is not keeping faith with the idea of cost sharing, whether it is done through EPF or whether it is done through 50-50 dollars or no matter how it is done. It is the spirit of the thing that has to be respected too.

• 1600

**Mr. Morgan:** Yes. That is what has not happened in the last five years; the spirit has not been respected.

**Mr. Blaikie:** Well, that is what I am trying to . . .

[Traduction]

verse pas l'argent auquel vous avez droit pour l'éducation post-secondaire? C'est bien votre position? D'autre part, il ne faut pas oublier que les fonds fédéraux ne sont assortis d'aucune condition; les fonds fédéraux destinés à l'éducation post-secondaire à Terre-Neuve vous sont versés sans aucune condition.

**Mr. Morgan:** Du point de vue de l'université, il faut reconnaître que le premier arrangement était préférable: l'argent était versé directement aux universités.

**Le président:** Par le gouvernement fédéral.

**Mr. Morgan:** Par le gouvernement fédéral. Il nous était versé par l'entremise du CU, de l'AUCC, ou de son prédécesseur, et, à l'époque, nous savions exactement quelle était la contribution fédérale. L'absence de condition pour ce qui est du post-secondaire n'importait pas tellement, puisque des programmes permettaient de répartir ces fonds entre le collège des métiers et de la technologie, le collège des pêches, l'université et les différents autres organismes. Mais pour des raisons politiques, toutes les conditions ont été supprimées, si bien que ces fonds peuvent être consacrés à n'importe quoi. Le principal résultat est que cet argent n'est plus dépensé.

**Mr. Blaikie:** Est-ce que cela ne revient pas à une question de perception politique? En effet, parce que les gens ont tendance à prendre le financement global et à décider qu'un tiers sera consacré à l'éducation post-secondaire, etc. Mais d'après ce que vous dites, les provinces ne voient pas les choses de cette façon. Quand le fonds a été créé, c'était pour remplacer d'anciennes sources de financement.

**Mr. Morgan:** C'est précisément pour cette raison que j'estime qu'une erreur a été faite en 1977.

**Mr. Blaikie:** Mais là n'est pas la question; ne pensez-vous pas que le problème, ce n'est pas que les gouvernements provinciaux ne dépensent pas la contribution fédérale, mais plutôt qu'ils n'assortissent pas cette contribution de sommes équivalentes?

Le juge Hall a fini par reconnaître, à propos de l'assurance-maladie, que l'argument qui se fondait sur le détournement de fonds ne pouvait être prouvé. Mais ce n'est pas le seul argument contre les provinces. Non seulement les provinces n'assortissent pas la contribution fédérale d'une contribution équivalente, mais certains ont même prétendu qu'elles ne dépensaient même pas les sommes qu'elles recevaient du gouvernement fédéral. Autrement dit, vous prétendez que le gouvernement provincial ne respecte pas les principes de partage des coûts, que ces principes soient appliqués grâce aux fonds, grâce à un partage moitié-moitié, ou par un autre moyen. C'est l'esprit de la chose qu'il importe de respecter.

**Mr. Morgan:** Effectivement. Voilà ce qui s'est passé pendant les cinq premières années: l'esprit de l'entente n'a pas été respecté.

**Mr. Blaikie:** Et c'est précisément ce que j'essaie de . . .



[Text]

**Mr. Morgan:** If the money were earmarked and it was known publicly how much federal money was coming into the university, then we would have a bargaining point with the province. At the present time, as far as the provincial people are concerned, money is coming into the provincial treasury with no strings attached, and from the goodness of their hearts they are giving us \$50 million, \$60 million. We are not talking about any federal dollars at all; we are just talking about provincial dollars. Personally I would like to see them earmark what is being done so that it would be known what they are. That is point number one.

I think really what the universities and what CAUT is arguing about in the broad sphere is not so much the amounts of the dollars; it is that there will be no sudden change in 1982. The threat is that this EPF is going to be cut by \$1.5 billion, as reported to be the case, and that it is all going to come out of the post-secondary sector. Now such a sudden change in the allocations for post-secondary would have disastrous effect on universities which are going to be under financial strain and because I think suddenly the provinces will realize and make it known that the federal dollars for post-secondary have dried up.

**Mr. Blaikie:** I want to say that I do not accept the fact that there will be cuts or that it is the job of this committee to determine where the cuts should be. That is a task that I hope the committee will progressively abandon as we listen to the wisdom of the witnesses, but there is an irony in the sense that you are worried that the cuts will be in the post-secondary sector; yet at the same time you are saying that there is no post-secondary sector as such, at least the way the provinces see it. So assuming a continuation of block funding, and assuming just for the moment that there are cuts, it will not be the federal government as such that decides that there will be cuts in post-secondary education; it will be the provinces which decide how they are going to spend the reduced amount of funds that they get from the federal government.

**Mr. Morgan:** If logic prevails, you are right, but politics will prevail and I would . . .

**Mr. Blaikie:** Do you think there is a difference?

**Mr. Morgan:** Oh, yes, quite a difference. What will emanate after that is done, is that the blame . . . What we all fear is that the grants coming to universities will be cut and the drying up of the source from federal funds will be the cog. Suddenly the provinces will discover that the money coming from the federal government is reduced, and that will happen shortly after a decision is made.

**Mr. Blaikie:** So the province has a basic sort of prevailing false perception of where money comes from in the first place which is manipulated to the various advantages.

**Mr. Morgan:** And that is true all across this country. This is not only true of this province.

**Mr. Blaikie:** I realize that.

[Translation]

**M. Morgan:** Si la contribution fédérale était réservée spécifiquement, si le public savait quelles sommes le gouvernement fédéral destine aux universités, ce serait un outil de négociation avec la province. A l'heure actuelle, la province considère que ses coffres se remplissent sans condition et que, par pure bonté d'âme, elle nous verse 50 ou 60 millions de dollars. Il n'est jamais question du gouvernement fédéral; ces fonds sont toujours considérés comme provinciaux. Personnellement, j'aimerais mieux qu'on remette les choses au point, qu'on sache publiquement d'où viennent ces fonds. Voilà pour le premier argument.

En fin de compte, ce ne sont pas tellement les sommes proprement dites que la CAUT et les universités contestent, mais plutôt le fait que la situation en changera pas notablement en 1982. On nous menace de réduire ce fonds de 1.5 milliard de dollars, et cette réduction doit se répercuter sur le niveau post-secondaire. A mon avis, cela aura forcément des effets désastreux sur les universités, qui vont soudain se trouver dans une situation financière grave, lorsque les provinces se rendront compte de la situation et annonceront que les fonds fédéraux destinés aux niveau post-secondaire sont épuisés.

**M. Blaikie:** Pour l'instant, je refuse d'accepter ces réductions et je conteste absolument que ce Comité ait pour tâche de les répartir dans les différents secteurs. J'espère que plus nous entendrons de témoins, plus nous refuserons de jouer ce rôle; à part cela, il est assez ironique de voir à quel point vous vous inquiétez de voir ces réductions effectuées dans le secteur post-secondaire. En même temps, vous prétendez que le secteur post-secondaire en tant que tel n'existe pas, du moins pas comme la province l'envisage. Par conséquent, même si l'on continuait le financement global, en supposant qu'il y ait des réductions, ce n'est pas le gouvernement fédéral qui sera chargé de les faire dans le secteur post-secondaire, ce sont au contraire les provinces qui devront répartir dans les différents secteurs de l'éducation ces réductions imposées globalement par le gouvernement fédéral.

**M. Morgan:** Si l'on s'en tient à la logique, vous avez raison, mais en fin de compte, c'est la politique qui sera déterminante, et j'imagine . . .

**M. Blaikie:** Et vous pensez que c'est différent?

**M. Morgan:** Oui, très différent. Quand tout sera terminé, il faudra blâmer . . . En fin de compte, ce que nous craignons tous, c'est que les subventions aux universités diminuent, une répercussion directe de l'assèchement des fonds fédéraux. Les provinces s'apercevront soudain que le financement fédéral diminue; cela se produira peu de temps après qu'une décision aura été prise.

**M. Blaikie:** Par conséquent, la province n'a pas une perception très exacte de la source des fonds qui sont à sa disposition, parce que cette perception est déformée par les différents intérêts.

**M. Morgan:** Ce qui est exact, d'ailleurs, dans l'ensemble du pays. Nous ne sommes pas la seule province dans ce cas.

**M. Blaikie:** Je suis d'accord.

[Texte]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Blaikie. I have now cleared up what the tax transfers would probably be worth to Newfoundland. We said earlier that the cash payment in 1981-82 would be about \$50.6 million. The tax transfers would be worth approximately \$17 million so you are talking about, roughly \$67 million. I note that in 1979-80 your operating income was about \$68 million and about 10 per cent of that came from students, so your operating budget was about \$60 million in 1979-80. Did you answer earlier what your operating budget would be in 1981 approximately?

• 1605

**Mr. Morgan:** I am trying to forget what it is.

**The Chairman:** You are trying to forget what it is?

**Mr. Morgan:** It is 0.6 per cent. I have enough nightmares without thinking about that one.

**The Chairman:** That sounds like a political answer.

**Mr. Morgan:** Yes. I think our net budget next year will be somewhere between \$60 and \$64 million. I do not know the actual figure.

**The Chairman:** About 10 per cent would come from students, I suppose.

**Mr. Morgan:** Yes.

**The Chairman:** So, in fact, the Province of Newfoundland would be receiving more from the federal government for post-secondary education than they would give to Memorial University.

**Mr. Morgan:** I do not know what the amount is on these other programs as covered under EPF.

**The Chairman:** Well, I have them here: \$50 million cash for post-secondary education.

**Mr. Morgan:** Yes. But I mean, how much the province is spending at the college of trades, the college of fisheries, under approved programs.

**The Chairman:** Yes, but I am making the point that the level of funds and tax transfers coming from the federal government this year would be more than what you received from the provincial government.

**Mr. Morgan:** I am not arguing against that point. What gives me the shudders is that if the federal transfer payments drop, then it will have a drastic effect.

**The Chairman:** I realize that. I just want to make the point that in terms of university education in Newfoundland, that there is more federal money coming into Newfoundland this year, 1981-82, than the province is spending in grants to Memorial University. Of course, I understand that they spend some in other levels of education.

You mentioned a couple of times . . .

**Mr. Morgan:** That is true of all the provinces.

**The Chairman:** Oh, yes.

**Mr. Morgan:** At least seven of them.

[Traduction]

**Le président:** Merci, monsieur Blaikie. J'ai maintenant une assez bonne idée de ce que les transferts fiscaux vaudraient pour la province de Terre-Neuve. Nous avons dit plus tôt que les versements en liquide, en 1981-1982, s'élèveraient à environ 50.7 millions de dollars. Les transferts fiscaux seraient d'environ 17 millions de dollars, ce qui fait un total, approximativement, de 67 millions. Je constate qu'en 1979-1980, votre revenu s'est élevé à environ 68 millions de dollars, et que 10 p. 100 de cette somme venaient des étudiants. Votre budget total s'est donc élevé à environ 60 millions de dollars en 1979-1980. Est-ce que vous nous avez dit tout à l'heure à combien s'élèverait votre budget pour 1981?

**M. Morgan:** J'essaie de l'oublier.

**Le président:** Vous essayez de l'oublier?

**M. Morgan:** C'est 0.6 p. 100. Je fais assez de cauchemars sans devoir penser à cela.

**Le président:** C'est une réponse politique.

**M. Morgan:** Oui. Notre budget net, pour l'année prochaine, se situera entre 60 et 64 millions. Je n'ai pas le chiffre exact.

**Le président:** Je suppose qu'environ 10 p. 100 proviendront des étudiants.

**M. Morgan:** Oui.

**Le président:** La province de Terre-Neuve reçoit donc plus de subventions fédérales pour l'éducation post-secondaire qu'on en donne à l'université Memorial.

**M. Morgan:** Je n'ai pas les chiffres pour les autres programmes subventionnés dans le cadre du FPE.

**Le président:** Je les ai. Il y a 50 millions pour l'éducation post-secondaire.

**M. Morgan:** Oui. Mais je parle des dépenses engagées par la province pour le collège des métiers et le collège des pêcheries, dans le cadre de programmes autorisés.

**Le président:** Oui, mais je vous dis que les subventions fédérales et les transferts fiscaux accordés cette année dépassent ce que vous avez reçu du gouvernement provincial.

**M. Morgan:** Je ne dis pas non. Ce qui me fait peur, c'est qu'une réduction des paiements de transfert aurait un effet catastrophique.

**Le président:** Je le sais. Je voulais simplement dire que les subventions fédérales pour l'éducation universitaire accordées à la province de Terre-Neuve, en 1981-1982, dépassent les subventions accordées par la province à l'université Memorial. Je sais très bien que la province subventionne l'éducation à d'autres niveaux.

Vous avez dit à plusieurs reprises . . .

**M. Morgan:** Cela s'applique à toutes les provinces.

**Le président:** Oui.

**M. Morgan:** Au moins sept d'entre elles.



[Text]

**The Chairman:** Oh, yes. I have not studied in detail every provincial figure as yet, but I know that Newfoundland is not the worst. There are others who seem at first glance to be even more glaring in that.

You have mentioned on a couple of occasions miscalculation on the part of the federal government. It may be a miscalculation as long as you admit that you make political decisions based on calculated facts or that you calculate to make political judgments. But what happened was not a miscalculation, in my view, it was because the federal government trusted the provincial governments. That is a little different than a miscalculation. We thought that if we entered into an agreement with the provincial governments, with respect to a fiscal transfer, to have a better system, it would give them more flexibility at a time when provincial governments were saying, well, why do not you guys in Ottawa get the federal bureaucrats off our backs and give us more flexibility? We will be able to run things much better if we are left alone. You know there has been this sentiment in Canada that we should respect provincial autonomy more, and this is what the federal government did. You are saying to us that that is dangerous, that as federal parliamentarians we should be very wary about that kind of sentiment.

**Mr. Morgan:** No, I am getting back to calculations, and the calculations had nothing whatever to do with the university budgets.

In 1977, they switched from paying half of the determined amount of expenditures in Canada on post-secondary programs—they cut it in half, and that was the amount. The federal government had a ceiling of 15.

In 1977, they changed the system; they no longer did that. They did not add up the expenditures, the expenditures were not relevant. They transferred tax points and they transferred cash under this certain formula. But as a result of the tax points and the basis of the cash, the amount is such that now the federal government is paying a large proportion. We would have been in clover if the expenditures in Canada on universities had gone ahead on that scale. If provincial expenditures on universities had kept pace. But the mistake was in the calculation.

• 1610

**The Chairman:** That is not my view of the calculation but I will not argue with you on that point. The fact is that the federal government, with the support of Parliament at the time, made a political judgment, and to me that is different than a calculation, that we could trust the provincial governments to make those decisions.

**Mr. Morgan:** No, I am sorry, and believe me I am not a strong advocate of provincial autonomy, but I cannot agree with you. The logic was wrong and the basis of the formula on which that was done.

**The Chairman:** Okay. So what you are saying to us then is that federal parliamentarians, the federal government, should make these judgments as to how much money society should spend in postsecondary and university education. You cannot

[Translation]

**Le président:** Oui. Je n'ai pas encore étudié les chiffres pour toutes les provinces, mais je sais que Terre-Neuve n'est pas la pire. Il y en a d'autres qui semblent faire comme moi.

Vous avez dit, à plusieurs reprises, que le gouvernement fédéral s'est trompé. Il peut s'agir d'une erreur, dans la mesure où vous admettez que les décisions politiques sont fondées sur une évaluation des faits. Mais il ne s'agit pas d'une erreur, parce que le gouvernement fédéral s'est fié aux gouvernements provinciaux. Mais ce n'est pas vraiment une erreur. Les gouvernements provinciaux nous avaient demandé de leur donner plus de latitude et de dire aux bureaucrates fédéraux de cesser de les achaler. Dans l'espoir d'améliorer le système et d'assurer un peu plus de souplesse, nous avons conclu une entente avec les gouvernements provinciaux portant sur les transferts fiscaux. On pense, au Canada, qu'il faut respecter davantage l'autonomie des provinces. C'est ce que le gouvernement fédéral a fait. Vous dites que c'est dangereux et que nous devons, en tant que parlementaires fédéraux, nous méfier de ce genre de sentiment.

**M. Morgan:** Non. Je reviens aux erreurs. Les erreurs n'avaient rien à voir avec les calculs des budgets des universités.

En 1977, le système a été modifié pour qu'on ne paie plus la moitié des dépenses consacrées à l'éducation post-secondaire au Canada. Jusqu'alors, on payait la moitié. Le gouvernement fédéral avait fixé un plafond de 15.

En 1977, le système a été modifié. On ne calculait plus les dépenses; les dépenses n'avaient plus rien à voir. On a transféré des points d'impôt et des liquidités, selon une certaine formule. Maintenant, le gouvernement fédéral paie une part considérable. Si le montant consacré aux universités canadiennes avait augmenté, nous aurions été très bien servis. Si les fonds consacrés aux universités par les gouvernements provinciaux avaient augmenté en même temps. Mais on a mal calculé.

**Le président:** Je ne suis pas d'accord avec vous, mais je ne vais pas insister là-dessus. Le gouvernement fédéral, appuyé par le Parlement, a pris une décision d'ordre politique. Il ne s'agissait pas de calculer quoi que ce soit. Nous avons cru pouvoir nous fier aux gouvernements provinciaux.

**M. Morgan:** Je ne suis pas partisan de l'autonomie provinciale, mais je ne suis pas d'accord avec vous. La formule et le raisonnement sur lequel elle a été fondée étaient mauvais.

**Le président:** D'accord. Vous êtes donc en train de nous dire que c'est aux parlementaires fédéraux et au gouvernement fédéral de décider combien nous voulons consacrer à l'éducation post-secondaire et universitaire. Vous ne pouvez pas avoir

[Texte]

have it both ways; it is either the federal government or the provincial governments that will make those decisions. You are asking us to earmark the money so that in fact whatever system we will find, a direct transfer which is automatic and is pegged to other than cost in universities; therefore pegged in this case to the GNP, the growth of the economy, and the money is transferred to provincial governments. You are saying that is not good, that there should be another system, and of course you are saying that the federal government should be making those value judgments, not the provinces.

**Mr. Morgan:** No. What I am suggesting is that the money that is coming from the federal government for postsecondary education and various programs that are approved jointly by both parties should be earmarked for postsecondary education. The formula for determining the amount is I think something that requires possibly more discussion because of the size of the federal allocations at the present time.

**The Chairman:** Yes, but whenever we discuss a level of money, an appropriation of public money, that is done through political judgment. There are some things you can do in the academic sphere in this country, but other things are political judgments.

**Mr. Morgan:** Yes.

**The Chairman:** Now somewhere, somebody is going to have to say that this is enough because money does not grow on trees. You are saying that the federal government should say that this is what should go for post secondary education and this is what you are going to get; we earmark it for post secondary education.

**Mr. Morgan:** That is right.

**The Chairman:** Okay. What you are saying, and I do not say this because I disagree with that but because I want to make the point clear since you are a very important testimony before us and you have made some what I consider courageous comments here today being in your own province and considering the relationship that you must have with your provincial government; is that the political judgment as to how much money should be spent in this country on post secondary and university education should be made at the federal level.

**Mr. Morgan:** No. The contribution that the federal government makes to post secondary education in this country should be made by the federal government.

**Mr. Blenkarn:** And not block funded the way it is.

**Mr. Morgan:** And not block funded.

**The Chairman:** Yes, but that implies that the . . .

**Mr. Morgan:** No. The totality would be decided after the provinces have decided how much they are going to do. Our concern is that there has been no proper study done of the objectives of universities in Canada, the best mode of financing them and the best mode of allocation the financial responsibility between the two levels of government. I firmly believe that there is a responsibility at both levels.

**The Chairman:** Okay, I understand you now. You are saying that the federal contribution should be decided by the federal government . . .

**Mr. Morgan:** And earmarked.

[Traduction]

les deux; la décision doit être prise soit par le gouvernement fédéral, soit par les provinces. Vous nous demandez de désigner des fonds, peu importe le système que nous choisirons. Vous dites que le transfert aux provinces d'un montant qui ne dépendrait pas des dépenses engagées par les universités, mais du PNB et de la croissance, n'est pas ce qu'il faut et que nous devons trouver un autre système. Vous dites que les décisions devraient être prises par le gouvernement fédéral, et non par les provinces.

**M. Morgan:** Non. Je dis que les subventions fédérales destinées à l'éducation post-secondaire et aux divers programmes approuvés par les deux parties devraient être consacrées à l'éducation post-secondaire. Étant donné le montant des subventions fédérales, la formule devrait peut-être faire l'objet d'études plus approfondies.

**Le président:** Oui, mais la décision de dépenser et d'allouer des fonds publics est une décision politique. Certaines décisions peuvent être prises par les universitaires, mais les autres sont essentiellement politiques.

**M. Morgan:** Oui.

**Le président:** Quelqu'un va sans doute dire que cela suffit, parce que l'argent ne pousse pas sur les arbres. Vous dites que le gouvernement fédéral devrait exiger que les fonds en question soient consacrés à l'éducation post-secondaire.

**M. Morgan:** C'est exact.

**Le président:** D'accord. Vous êtes un témoin très important et vous avez fait des observations très courageuses, étant donné votre position vis-à-vis du gouvernement provincial. Je ne veux pas vous contredire. Je veux simplement être certain de bien vous comprendre. Vous dites que le montant qui sera consacré à l'éducation post-secondaire et universitaire devrait être fixé par le gouvernement fédéral.

**M. Morgan:** Non. La part fédérale devrait être payée par le gouvernement fédéral.

**M. Blenkarn:** Il ne devrait pas y avoir de financement global.

**M. Morgan:** Pas de financement global.

**Le président:** Oui, mais cela laisse entendre . . .

**M. Morgan:** Non. Le montant serait fixé après que les provinces auraient décidé ce qu'elles veulent faire. Ce qui nous préoccupe, c'est qu'on n'a jamais étudié les objectifs des universités canadiennes, ni essayé de déterminer la meilleure façon de les subventionner et de partager la responsabilité entre les deux paliers de gouvernement. Je crois fermement que les deux sont responsables.

**Le président:** Je comprends maintenant. Vous dites que la part fédérale devrait être déterminée par le gouvernement fédéral.

**M. Morgan:** Et désignée.



[Text]

• 1615

**The Chairman:** All right. Then you are saying that the provincial governments will decide how much they want to spend. Of course, I assumed that. Nevertheless, you are saying to us that the system of just transferring fiscal resources to the provinces for higher education without conditions is not a good system.

**Mr. Morgan:** No, and we have suffered as a result of it.

**The Chairman:** All right, thank you very much.

Any other questions?

**Mr. Loisele:** Dr. Morgan would . . .

**The Chairman:** You have some interpretation equipment there.

**Mr. Loisele:** On purpose, I will speak French for this one. Vous mentionniez, il y a quelques instants, que la présentation qui sera faite par l'Association canadienne des universités constituera en quelque sorte un compromis et ne reflètera pas la position de chacun des groupes dans chacune des provinces. Aussi, vous mentionniez que le fait que nous considérons l'enseignement universitaire comme étant de juridiction provinciale est beaucoup plus dans la tête des politiciens que dans la tête des citoyens.

Comme député du Québec, à quelques semaines d'une élection qui vient de ramener au pouvoir le Parti Québécois, je voudrais savoir comment vous voyez vos relations actuelles avec les universitaires québécois. Est-ce que vous pensez que, même chez cette clientèle, il y a un certain nombre de gens qui voient les universités en dehors du système politique comme devant servir la population canadienne dans son ensemble et jouer un rôle important dans notre façon d'atteindre nos objectifs sur le plan national?

Moi, je veux bien croire que c'est nous, les politiciens, qui avons décidé que la constitution nous empêchait, au gouvernement fédéral, de jouer dans le domaine de l'éducation universitaire, mais comment pensez-vous qu'on pourra convaincre la province de Québec, ou du moins ce gouvernement et encore davantage les universitaires du Québec? Quel est votre point de vue à ce sujet?

**The Chairman:** Dr. Morgan.

**Mr. Morgan:** Mr. Chairman, I think obviously I had Quebec partly in mind when I was making the previous statements. I know that the statement of the committee of which I am a part was modified to accommodate the needs of the universities in Quebec in dealing with their provincial government. It may well be that some day it will be recognized within the system that provinces have different needs, and therefore policies need to be adapted to the various regions or provinces to suit particularly their needs.

I see nothing wrong if a system is adopted with respect to higher education, as has happened in the past, so that the funds would be transferred—I am not sure whether I should use this term, because with the present dispute it may have different overtones from those I mean by it—but the province might be able to opt out of a particular arrangement and then

[Translation]

**Le président:** Très bien. Vous dites que les gouvernements provinciaux décideront combien ils veulent dépenser. J'en conviens, mais vous dites aussi que le système qui prévoit le transfert aux provinces de fonds destinés à l'enseignement supérieur, sans qu'on impose de conditions, n'est pas un bon système.

**M. Morgan:** Non. Nous en avons subi les conséquences.

**Le président:** Très bien. Je vous remercie.

D'autres questions?

**M. Loisele:** M. Morgan voudrait . . .

**Le président:** Il y a des interprètes.

**M. Loisele:** Je parlerai donc français. You were saying a few moments ago that the presentation that will be made by the Canadian Association of Universities will be a sort of compromise and will not reflect the position of each of the groups in each of the provinces. You were also saying that the fact that we consider that university education as coming under provincial jurisdiction is more in the minds of politicians than in the minds of the people.

As a member from Quebec, where the Parti Québécois was re-elected a few weeks ago, I would like to know how you see your current relationship with Quebec universities. Do you think that there are a certain number of people, even among them, who see universities as being outside of the political system, serving all Canadians and playing an important role in reaching national objectives?

I would like to believe that we, the politicians, decided that the constitution prevented the federal government from being involved in university education. But how can we convince the Province of Quebec, or at least its government, and Quebec universities? What is your point of view?

**Le président:** Monsieur Morgan.

**M. Morgan:** En disant ce que j'ai dit, je pensais au Québec. Je sais que la composition du comité où je siège a été modifiée pour répondre aux besoins des universités québécoises en ce qui concerne la liaison avec le gouvernement provincial. Il se peut qu'on finisse par reconnaître que les provinces n'ont pas toutes les mêmes besoins et que les politiques soient adaptées pour répondre aux besoins des régions et des provinces.

Je ne m'oppose pas à ce que les provinces puissent se retirer de certains arrangements et recevoir une compensation qui leur permette de subventionner les universités.

[Texte]

get compensation directly to the province, which would come to the aid of the universities.

**M. Loisel:** Selon votre réponse, vous acceptez que le tiers du monde universitaire canadien, parce que le Québec n'en représente même pas le tiers, 25 p. 100... le monde universitaire canadien pourrait fonctionner dans un régime tout à fait autre que l'autre 75 p. 100. Vous acceptez une telle idée?

**Mr. Morgan:** Being somewhat of a pragmatist, I would think you have no choice. But would nothing be done for the rest, because of that 75 per cent? I think there should be some compromise arrangement made to meet their needs for the time being.

**M. Loisel:** D'accord. Une dernière question. Vous parliez tantôt de la supposée conception que le gouvernement fédéral a du domaine universitaire en ce qui touche essentiellement le research and development. Vous sembliez dire également que normalement, l'argent va toujours aux mêmes, c'est-à-dire aux universités qui sont déjà les mieux équipées, qui ont le meilleur background dans le domaine de la recherche. Pourriez-vous élaborer davantage sur cette remarque que vous avez faite? Avez-vous des chiffres précis pour nous démontrer que si le gouvernement fédéral a un budget de tel montant, 80 p. 100 ou 75 p. 100 de ce montant est dépensé dans quelques universités seulement, et cela dans tous les cas, et que les plus petites universités sont toujours abandonnées? Pourriez-vous élaborer davantage là-dessus?

• 1620

**Mr. Morgan:** Mr. Chairman, I cannot give you specific figures but I think you can get the figures, say, from NSERC, and you will find that a major percentage of the funds of the National Sciences and Engineering Research Council goes to a relatively small percentage of universities of Canada. The smaller universities get relatively little. So if there is any idea of taking this vast sum of money that is going at present toward the operating funds of universities and then helping universities through the research route, we would certainly have to change the mode of allocation. You would have to come up with some formula of distribution under the guise of research and not the present system because otherwise you will find that a large percentage of it will be going to Alberta, UBC and Toronto.

I suppose there is a hidden sense of jealousy, but it is because they have been able to build up the calibre of people. They have the equipment and the facilities that can attract these resources. Of all the universities in the Atlantic region there is UNB, Dalhousie and ourselves, and we are regarded as the three research universities. But Memorial in relation to Toronto is even worse off than Mount Allison in relation to Memorial.

**The Chairman:** Where do you put Moncton in all of that?

**Mr. Morgan:** I have learned to be diplomatic, being president.

**The Chairman:** Do you have any questions, Mr. Thacker? We are running late.

[Traduction]

**Mr. Loisel:** Quebec represents less than a third of Canadian universities. So you agree that 25 per cent of Canadian universities could function under a system different from the one that applies to the other 75 per cent. Do you agree with this?

**M. Morgan:** Je suis plutôt pragmatique et je ne crois pas qu'on ait le choix. Je crains qu'on ne néglige la minorité parce que la majorité représente 75 p. 100. Il faudrait, en attendant, s'arranger pour répondre à leurs besoins.

**Mr. Loisel:** Fine. One last question. You referred earlier to the conception that the federal government supposedly has of the academic world with respect to research and development. You also seem to be saying that the funding always goes to the universities who are best equipped and have the best background in research. Could you elaborate on this? Do you have figures that show that 75 or 80 per cent of the federal government's budget always goes to a few universities and that the smaller universities are always left to fend for themselves? Could you elaborate on this?

**M. Morgan:** Je n'ai pas les chiffres exacts, mais je peux les obtenir du Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie. La plupart des subventions accordées par le conseil vont à un pourcentage relativement petit d'universités canadiennes. Les petites universités ne reçoivent pas grand-chose. Avant de prendre les fonds qui servent actuellement à couvrir les frais d'exploitation des universités et de les consacrer à la recherche, il va certainement falloir modifier la répartition. Il faudrait trouver une formule qui permette d'allouer des fonds pour la recherche, mais qui soit différente du système actuel. Autrement, un pourcentage important des subventions iront à l'Université de l'Alberta, à l'Université de la Colombie-Britannique et à l'Université de Toronto.

Si l'on est jaloux, c'est que ces universités-là ont pu engager les personnes les plus compétentes. Elles ont l'équipement et les installations qu'il faut pour les attirer. Dans les Maritimes, il n'y a que l'Université du Nouveau-Brunswick, Dalhousie et nous qui faisons de la recherche. Mais la situation de Memorial, par rapport à celle de l'Université de Toronto, est encore pire que la situation de Mount Allison par rapport à Memorial.

**Le président:** Où placez-vous l'Université de Moncton?

**M. Morgan:** Comme je suis président, j'ai appris à être diplomate.

**Le président:** Avez-vous des questions, monsieur Thacker? Nous avons du retard.



*[Text]*

**Mr. Thacker:** I do, Mr. Chairman. From a historical perspective it is my understanding—and what I would like you to do, Dr. Morgan, is to correct this, and it is more of a political question again too—that prior to 1977 it was cost sharing and the feds had a CAP of 15 per cent. Prior to the 15 per cent it was unlimited. Then they capped it to 15 per cent in 1977 when it was really tied to GNP growth.

But my comprehension of that 1977 agreement was that the purpose was to achieve precisely what it has, which is to limit the federal contributions to a set amount and to let the provinces, who presumably respond better by being closer to the situation, make the appropriate cuts. What I hear you saying is that you are unhappy with the knife. But I think all of us as politicians have to accept the criticism that you have been knifed in your perspective. That was precisely what the program was designed to do because hospital costs and all of these EPF establishments were just going right out the roof. How would you respond to that?

**Mr. Morgan:** I think your colleague, Mr. MacEachen, or his staff will tell you that as a result of the formula adopted in 1977 the contributions from the federal government escalated in an amount far greater than they ever imagined. I see the heads shaking, but that is not what we are getting from federal sources.

**Mr. Thacker:** I think that is not correct in the sense that it has been tied to GNP and GNP has been pretty low.

**Mr. Blenkarn:** It escalated very rapidly in the first year, Dr. Morgan, because of . . .

**The Chairman:** Maybe Mr. Haney could clear that point up, if you do not mind, Mr. Thacker.

**Mr. Haney:** The projections of the total transfer for EPF that were made in 1976 are almost exactly what they are today. The only thing that has happened has been that the cash forecast has gone up and the value of the tax transfers has come down, because the economy is not growing as quickly, and so on, but in terms of the gross amount of the transfer that was made, if you include the tax and cash, it is within two or three percentage points of what was predicted in 1976.

• 1625

**Mr. Morgan:** But it is far greater than it would have been this year if they had stayed with the old format.

**Mr. Haney:** Yes, and that is what they said would happen in 1976.

**Mr. Morgan:** That is what I read in there, yes.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, my last point is this, because I want it to be crystal clear in my mind: is it your position, Dr. Morgan, that you really feel that at the post secondary level in terms of education, research, the scholarship function, and so on, you really would get a better response from the central government, as compared with your own provincial government, in terms of that broad international community that the universities feel they service? Is that more or less the generalized nature of your suggestion?

*[Translation]*

**M. Thacker:** Oui, monsieur le président. Je crois qu'avant 1977, et je voudrais que M. Morgan le confirme, il y avait un régime de partage des frais, et la part du gouvernement fédéral ne devait pas dépasser 15 p. 100. Avant l'application du plafond de 15 p. 100, la part fédérale n'était pas limitée. C'est en 1977 qu'on a fixé la limite à 15 p. 100 et que la part fédérale a été reliée à la croissance du PNB.

Si j'ai bien compris, l'entente de 1977 visait justement à limiter la part fédérale et à permettre aux provinces, qui sont censées être plus en mesure de répondre aux besoins parce qu'elles sont plus près de la situation, de faire les réductions qui s'imposent. Et vous, vous êtes en train de dire que vous n'aimez pas la manière les réductions ont été effectuées. Mais les politiciens doivent se résigner à être critiqués chaque fois qu'il y a des réductions. Le programme visait justement à limiter le budget des hôpitaux et de tous les programmes qui relevaient du FPE, car les coûts étaient devenus exorbitants. Que pensez-vous de cela?

**M. Morgan:** M. MacEachen et ses fonctionnaires vous diront que, à la suite de l'adoption de la formule, en 1977, la part du gouvernement fédéral a augmenté beaucoup plus que prévu. Vous dites que non, mais ce n'est pas ce que nous ont dit les représentants du gouvernement fédéral.

**M. Thacker:** C'est inexact, en ce sens que les subventions dépendent du PNB, et le PNB n'a pas beaucoup augmenté.

**M. Blenkarn:** Il y a eu une augmentation importante la première année, à cause de . . .

**Le président:** Avec votre permission, monsieur Thacker, M. Haney pourra peut-être nous donner des éclaircissements.

**M. Haney:** Les prévisions quant aux montants des transferts effectués en 1976 dans le cadre du FPE sont les mêmes qu'aujourd'hui. La seule chose qui se soit produite, c'est qu'il y a eu une augmentation des prévisions d'encaisse et que la valeur des transferts fiscaux a diminué, en raison de la croissance ralentie de l'économie; cependant, pour ce qui est des montants bruts des transferts effectués, si l'on comprend les taxes et les versements au comptant, le résultat ne diffère que de 2 ou 3 p. 100 de ce qu'on avait prévu en 1976.

**M. Morgan:** Mais le total est beaucoup plus considérable qu'il ne l'aurait été cette année si on avait conservé l'ancien format.

**M. Haney:** Oui, et c'est ce qu'on avait prévu en 1976.

**M. Morgan:** C'est en effet ce qu'on peut lire ici.

**M. Thacker:** Monsieur le président, ma dernière question est la suivante, car je veux que tout soit bien clair dans mon esprit: monsieur Morgan, croyez-vous qu'au niveau post-secondaire, pour ce qui est de l'enseignement, de la recherche et des bourses, le gouvernement central serait plus sensible que votre propre gouvernement provincial à la réalité de la vaste communauté internationale que les universités doivent desservir? En gros, est-ce bien ce que vous affirmez?

[Texte]

**Mr. Morgan:** The universities are involved in meeting provincial needs and what I consider to be the national needs of the federal government in relation to the rest of the country and also for the international community. What we are hoping is that there will come into being some mode of sharing the costs in relation to an assessment of these responsibilities.

At the present time in Canada the amount of dollars going into universities from the federal government is a massive percentage of the total, nobody can deny that. What the universities are afraid of, if there is a drastic change next year, in 1982, is what will happen to the grants that are coming into the universities. What we are saying is this: before there is any drastic change in that agreement, let us have a study done of what the perceived role is, both from the federal and the provincial point of view, or the universities, what the costs are, and how these costs should be shared. That is really what we are saying. We are more concerned about the drastic change than the dollar amount, it is the drastic change that is frightening everybody.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Morgan. Your testimony has been very valuable, as I indicated earlier, and I assure you that we will consider it very carefully. I do not know if any of us were involved in the academic community before, but as you know there are a but of people in Parliament, including the Minister of Finance, who are from the academic field. I am sure that we will take the opportunity, in our own caucuses or through our own various means, to discuss this with them, and whatever recommendation we make will certainly take into account your views.

Thank you very much. We will adjourn for just a few minutes.

**Mr. Morgan:** Thank you very much.

**The Chairman:** We will resume with the School Councillors Association of Newfoundland and Labrador in about three or four minutes.

• 1628

• 1631

**The Chairman:** Order, please. A l'ordre, s'il vous plaît. We will now continue with our meeting. We have before us now, from the School Councillors Association of Newfoundland and Labrador and the Labrador Regional College Steering Committee, Mr. Ernest Condon, President. A written statement is now being xeroxed and will be distributed to members. Mr. Condon will summarize briefly the main points of his brief and then we will proceed to questioning. Mr. Condon.

**Mr. Ernest Condon (President, School Councillors Association of Newfoundland and Labrador and the Labrador Regional College Steering Committee):** Mr. Chairman, as you mentioned, there are two aspects to this. One is as president of the provincial association and I will deal with that first. First, I must admit that the short notice given on the hearing did not

[Traduction]

**M. Morgan:** Les universités doivent répondre aux besoins provinciaux autant que nationaux, aux besoins du gouvernement fédéral par rapport au reste du pays et aussi par rapport à la communauté internationale. Nous espérons qu'on mettra au point une méthode de partage des frais, après évaluation de ces responsabilités.

Personne ne peut nier qu'à l'heure actuelle, au Canada, le gouvernement fédéral investit dans les universités des sommes représentant une part considérable du total. Si des changements radicaux sont effectués l'an prochain, en 1982, les universités s'inquiètent de ce qui pourrait arriver aux subventions qui leur sont accordées. Voici donc notre position: avant d'apporter des changements importants à cet accord, faisons une étude du rôle perçu des universités, tant du point de vue fédéral que provincial; analysons quels sont les coûts et la façon dont ils pourraient être partagés. Voilà ce que nous souhaitons. Nous sommes plus préoccupés par les changements radicaux que par les sommes qu'on nous accorde; ces changements radicaux effraient tout le monde.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Morgan. Votre témoignage a été très utile, comme je l'ai dit plus tôt, et je puis vous assurer que nous y réfléchissons sérieusement. Je ne sais pas si l'un d'entre nous a appartenu au milieu de l'enseignement auparavant, mais comme vous le savez, plusieurs parlementaires sont issus de ce milieu, y compris le ministre des Finances. Je suis convaincu que dans nos propres caucus, ou par divers autres moyens, nous saisirons cette occasion de discuter avec eux, et nous tiendrons sûrement compte de vos opinions lors de l'élaboration de nos recommandations.

Merci beaucoup. Nous ajournons maintenant pour quelques minutes seulement.

**M. Morgan:** Merci beaucoup.

**Le président:** Nous reprendrons dans trois ou quatre minutes, alors que nous recevrons les représentants de la School Councillors Association of Newfoundland and Labrador.

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît. Order please. Nous continuons la réunion. Nos témoins sont la School Councillors Association of Newfoundland and Labrador et le Labrador Regional College Steering Committee, dont M. Ernest Condon est président. On est en train de photocopier une déclaration écrite qui sera distribuée aux membres. M. Condon nous résumera brièvement les points saillants de son mémoire et nous pourrions ensuite lui poser des questions. Monsieur Condon.

**M. Ernest Condon (président, School Councillors Association of Newfoundland and Labrador et Labrador Regional College Steering Committee):** Monsieur le président, comme vous l'avez dit, je viens vous présenter deux points de vue. Je vous parlerai tout d'abord en tant que président de l'association provinciale. Je dois admettre que le cours préavis que j'ai



[Text]

really allow adequate preparation time; so this is unfortunately not of the depth of preparation we would have liked.

**Mr. Blenkarn:** Mr. Condon, do not worry about that. We find that the briefs given to us which are perhaps not in that much detail are most helpful because they give, the true impressions you want to convey. We understand the difficulties people have had with the relatively short notice.

**Mr. Condon:** Thank you. Basically, I guess, in terms of our association, one of the prime motives of our making a presentation to the task force a concern in felt that funding a post secondary education in our province is perhaps in jeopardy of being cut back. I do not know if that is a fair perception of the intent of this task force. I noticed some comment from the previous session—I think it was one of the members, Mr. Blaikie, who mentioned it—that perhaps this concept can be thrown out as the committee works. So that was a little bit reassuring to hear.

Anyway, that was one of our prime reasons. If there was some thought of cutbacks in funding to post secondary education in our province, we wanted to be on record as pointing out that our province can ill afford any cutbacks whatsoever in terms of post secondary education, particularly cutbacks in terms of financing. The point we want to make is that instead of reduced financing at this particular time what our province needs is increased financing to help develop a plan of action aimed at eliminating the stigma of having by far the lowest participation rate in post secondary education in all of Canada.

I am sure some of your members are probably aware that the latest university figures, at least those which have access to, show our rate of participation at the 8.3 per cent level to be well below the national average which is 11.4 per cent. If you compare that with a couple of other Maritime provinces, Nova Scotia's participation rate is 15.4 per cent, for example, and New Brunswick's is 10.8 per cent. They are a couple of comparable areas in Atlantic Canada, and when you look at ours it is significantly below that.

Another point we would like to make is the fact that in terms of participation in education across the board we are drastically behind the national average, and in post secondary education we are significantly behind as well. To go along with that we have the highest unemployment rate in all of Canada. Statistics indicate that somewhere in the vicinity of probably 45 to 50 per cent of our young people in the age bracket from 15 to 24 are unemployed. In addition to these two things—high unemployment and the low educational participation rate—we also have the dubious distinction of having the lowest rate of per capita spending on education of any Canadian province.

• 1635

So I just wanted to make the point of the inter-connectiveness of these three things, the lack of money being spent provincially, the high unemployment rate and the lack of post secondary, which means lack of trained skills and so on; there is an inter-connectoin there and it certainly is something that your task force needs to bear in mind if the consideration is to

[Translation]

reçu ne m'a pas permis de me préparer suffisamment, et c'est pourquoi je ne pourrai pas vous faire un exposé aussi détaillé que je l'aurais voulu.

**M. Blenkarn:** Monsieur Condon, ne vous inquiétez pas pour cela. Nous constatons souvent que les mémoires qui ne sont pas trop détaillés sont les plus utiles, parce qu'ils traduisent vraiment votre point de vue. Nous comprenons les difficultés que peuvent poser ces courts préavis.

**M. Condon:** Merci. L'une des principales raisons pour lesquelles notre association a soumis un mémoire au groupe de travail, c'est qu'elle craint que le financement de l'éducation post-secondaire ne soit réduit dans notre province. Je ne sais pas si c'est bien là ce que veut faire le groupe de travail. Au cours de la séance précédente, un membre du Comité, je crois que c'était M. Blaikie, a dit que c'était une crainte non fondée. C'était rassurant.

De toute façon, c'était l'une des principales raisons de notre mémoire. Si l'on avait l'intention de réduire les fonds affectés à l'éducation post-secondaire dans notre province, nous voulions souligner publiquement que notre province ne peut pas se permettre de telles réductions dans le domaine de l'éducation post-secondaire, et surtout en ce qui a trait au financement. Plutôt que de réduire les fonds, il faudrait plutôt augmenter ceux qu'on accorde à notre province pour l'aider à mettre au point un plan d'action visant à améliorer le taux d'inscription à l'enseignement post-secondaire, qui est le plus bas au Canada.

Certains d'entre vous savent probablement que, selon les chiffres les plus récents, du moins ceux que nous recevons, notre taux d'inscription est de 8.3 p. 100, c'est-à-dire bien au-dessous de la moyenne nationale, qui se situe à 11.4 p. 100. Par comparaison à d'autres provinces Maritimes, on voit par exemple que le taux de la Nouvelle-Écosse s'élève à 15.4 p. 100, et celui du Nouveau-Brunswick, à 10.8 p. 100. Ce sont des régions comparables, qui ont quand même des taux bien supérieurs au nôtre.

Nous voulons également souligner que les taux d'inscription à tous les niveaux sont bien inférieurs aux moyennes nationales, et surtout lorsqu'il s'agit de l'éducation post-secondaire. De plus, nous avons le taux de chômage le plus élevé au Canada. Selon les statistiques, quelques 45 à 50 p. 100 de nos jeunes de 15 à 24 ans sont en chômage. Nous avons également le douteux honneur d'avoir les dépenses d'éducation les plus basses par habitant au Canada.

Je voulais tout simplement faire ressortir les liens qui relient ces trois aspects, les faibles dépenses provinciales, le fort taux de chômage et le faible taux d'inscription au niveau post-secondaire, qui se traduit par une pénurie de spécialistes, etc. Il y a un lien entre ces trois situations et il faudrait que vous en teniez compte si vous envisagez de réduire les fonds affectés

[Texte]

cut back or to re-align federal funding to post secondary in our province.

The other points I will just summarize, from glancing over them, and having gotten the material just last week.

The federal-provincial fiscal arrangements and the EPF arrangements of 1977: it seemed to me that the intent of those was to increase provincial fiscal flexibility and also to maintain some national standards, and what I would like to suggest, on behalf of our association, is that our province's fiscal situation is certainly in dire need of the flexibility that is afforded under the present arrangement, and, if anything, instead of cut backs, it will need substantially more if we are going to be able to meet the post secondary needs of the province. So what we are asking, then, is continued—and not just continued but expanded—assistance from the federal government in terms of post secondary financing, and the reasons that we see for that are numerous.

To begin with, just recently, our provincial government, as you are aware I am sure, had a task force report compiled on post secondary education, and in that study, and I quote from their reference, they said that:

—post-secondary education has never received the sort of attention given to other aspects of education . . .

And then it goes on:

—relatively little attention has been paid to the evolution of the system as a whole.

And I would say, as a guidance counsellor and, I guess, from an association point of view, that we deal with kids at the secondary level but our primary goal, I suppose, in one sense, is encouraging them to look beyond and to direct them into avenues at the post secondary level and in work situations that they will need to be going on to.

So what this task force effectively says is that post secondary has never been looked at collectively, and there are also studies that indicate that there is not a national collective look at the directions that post secondary education is taking. So these are a couple of things that concern us.

I would also mention here that the task force report also goes on to say that our province is the only one in Canada that has made no attempt to consolidate services under some form of governing or advising body, and it points out that not one of the existing institutions in our province has a clear mandate to develop new programs or equally to change or discontinue existing programs as demands change or as community needs are re-assessed.

Dr. Morgan just sat here as a representative of one of our post secondary institutions and here is this provincial task force pointing out that there is no organized, systematic approach to post secondary in our province, and that there is a disjointed system to the degree that one of the final summaries of that post secondary task force report was to suggest that the whole system needs to be entirely re-vamped; that they do not say anything in terms of bringing in innovative programs or revising it but are recommending a complete revision of the whole system as it presently exists.

[Traduction]

par le gouvernement fédéral à l'enseignement post-secondaire dans votre province.

Pour ce qui est des autres questions, je vais vous les résumer rapidement.

Les accords fiscaux fédéraux-provinciaux et le FPE de 1977: il me semble que ces accords visaient à offrir une certaine souplesse aux provinces dans le domaine de la fiscalité et à maintenir des normes nationales. Au nom de notre association, j'ajoute que notre province a bien besoin de souplesse du point de vue fiscal, et que, plutôt que de réduire les fonds, il faudrait les augmenter, pour que la province puisse répondre aux besoins de la population en enseignement post-secondaire. Nous voulons donc qu'on maintienne, et même qu'on augmente l'aide fédérale dans ce domaine, et ce, pour de nombreuses raisons.

Pour commencer, le gouvernement provincial a récemment publié un rapport sur l'enseignement post-secondaire qui disait, entre autres, et je cite:

. . . l'enseignement post-secondaire n'a jamais reçu l'attention qu'on a accordée à d'autres secteurs de l'enseignement . . .

Il poursuit en disant:

. . . on a accordé relativement peu d'attention à l'évolution du système dans son ensemble.

En tant qu'orienteur, et dans le cadre de l'association, nous nous occupons des jeunes au niveau secondaire et nous voulons surtout les encourager à poursuivre leurs études au niveau post-secondaire et à s'orienter vers des métiers qui seront en demande.

Ce rapport dit donc que l'éducation post-secondaire n'a jamais été étudiée d'un point de vue global, et il y a d'autres études qui indiquent qu'on n'a jamais étudié l'orientation à imprimer au niveau post-secondaire, d'un point de vue national. Ce sont là des choses qui nous inquiètent.

Je voudrais également ajouter que le rapport mentionne aussi que notre province est la seule province canadienne qui n'a pas essayé de consolider ses services sous la direction d'un conseil consultatif ou d'un organisme de réglementation, et il souligne également qu'aucune de nos institutions n'a été clairement chargée de mettre au point de nouveaux programmes ou de modifier ou abandonner les programmes existants pour suivre la demande ou l'évolution des besoins de la collectivité.

M. Morgan vient de vous parler en tant que représentant de l'une de nos institutions post-secondaires. Pourtant, ce groupe de travail provincial soulignait qu'il n'y a pas d'approche organisée et systématique à l'enseignement post-secondaire dans notre province, et que le système est tellement chaotique qu'on a finalement recommandé de le refondre entièrement. Il ne parle pas d'adopter des programmes innovateurs ou de revoir ceux qui existent; il recommande plutôt une révision complète de tout le système.



## [Text]

A couple of other points. In terms of just manpower shortages and so on, it points out that in our province we have a great demand in certain areas, particularly in areas like nursing, engineering, doctors, speech therapy, occupational therapy and physiotherapy—a whole lot of areas where we have a great need and our post secondary institutions are not filling these needs; yet, at the same time, we have certain programs that are over-subscribed, where the people go and do their courses, and then end up being unemployed because the opportunities are not there.

So there are a lot of contradictions going on in our province, that, on the one hand, we are exporting unskilled labour out to Alberta or to Ontario, or wherever it happens to be, we are sending off our young people to join the labour ranks—or the “labourer ranks”, I should say—of other provinces, or for that matter, their unemployment ranks, and on the other hand, we are going about recruiting all kinds of specialist people from everywhere else. In the medical area in particular, for doctors, nurses, and so on, there are significant demands that are not being met and we are constantly recruiting in England, Ireland and Scotland. I just recently returned from being hospitalized myself, and on the ward just about everybody was from England, Ireland, or Scotland, or wherever—it was a specialized ward, and we do not have the necessary specialized people.

• 1640

These are some of the things we see and are just trying to draw to your attention here today. We are making the point that this educational lag—and we are not saying that it is peculiar to Newfoundland, you can read statistics from across Canada and the same thing applies—exists in certain specific, specialized areas. We have a great shortage of skilled, trained, technical, professional people; on the other hand, we have an extremely high unemployment rate, particularly related to young people. We do not have a systematic post secondary program, in my opinion.

These are some of the things, on a provincial level, that we felt needed to be brought to your attention, we are suggesting that there are needs in this particular area that need to be looked at. Certainly, if the intent of the committee is to look at cutting back, we are suggesting that there is need for more, and more expanded, programs and more direction. The feeling I was getting from listening to Dr. Morgan was that it is one thing to talk about money, the other thing is to talk about leadership and direction. Everybody is looking at this from the perspective of their own institution and what moneys they can get, from a school point of view, at least. One of the concerns we have is that there is no overall organizational body giving direction and engaged in systematic planning, making contacts with industry and business, and so on, to make students aware at the secondary school level, even, of where the best opportunities are when they leave school.

As I mentioned, this was just completed about half an hour ago. I did not really have an opportunity to do it in detail and put in some recommendations, but I do plan, if it is agreeable to you, to submit some more detail on this. Rather than let the

## [Translation]

Pour ce qui est des pénuries de main-d'œuvre, le rapport mentionne qu'il y a, dans notre province, une demande très forte dans certains secteurs, surtout dans le nursing, les techniques de génie, la médecine, l'orthophonie, la physiothérapie et l'ergothérapie, tous des domaines où les besoins sont très grands et ne sont pas comblés par nos institutions post-secondaires. En même temps, nous avons des programmes qui sont surchargés, et dont les diplômés ne peuvent obtenir d'emploi, parce qu'il n'y en a tout simplement pas.

Il y a donc beaucoup de contradictions, parce que, d'une part, nous exportons de la main-d'œuvre non qualifiée en Alberta et en Ontario, main-d'œuvre qui va joindre les rangs des chômeurs dans ces provinces, et que, d'autre part, nous devons recuter des spécialistes ailleurs. Il y a évidemment une demande assez forte dans le secteur médical, pour des médecins, des infirmières, etc., mais on ne peut pas répondre à la demande et nous faisons du recrutement en Angleterre, en Irlande et en Écosse. Récemment, j'ai été hospitalisé moi-même et presque tout le personnel du département venait d'Angleterre, d'Irlande ou d'Écosse. C'était un département spécialisé et nous n'avions pas le personnel nécessaire.

Ce sont là des problèmes sur lesquels nous voulons attirer votre attention aujourd'hui. Ce n'est pas que la situation soit particulière à Terre-Neuve; ces statistiques s'appliquent également aux autres provinces lorsqu'il s'agit de domaines spécialisés. Il nous manque beaucoup de professionnels qualifiés dans les secteurs techniques. D'autre part, nous avons un taux de chômage très élevé, surtout chez les jeunes. Selon moi, nous n'avons pas de programme systématique pour l'enseignement post-secondaire.

Nous avons donc jugé qu'il fallait attirer votre attention sur ces problèmes et souligner qu'il faudrait étudier les besoins de ce secteur. Si le Comité envisage d'effectuer des réductions, il conviendrait également qu'il étudie une expansion des programmes et une meilleure orientation. En écoutant M. Morgan, j'ai eu l'impression que c'est bien beau de parler d'argent, mais il faut également avoir du leadership et une direction. Tout le monde envisage le problème de sa propre perspective, en tenant compte de l'argent qu'il peut obtenir. Ce qui nous inquiète, entre autres, c'est qu'il n'y a pas d'organisme central qui fasse de la planification systématique, entretienne des contacts avec l'industrie et le milieu des affaires, etc., afin d'informer les étudiants du niveau secondaire des occasions qui s'offriront à eux lorsqu'ils quitteront l'école.

Comme je l'ai dit, j'ai terminé cela il y a une demi-heure. Je n'ai pas pu entrer dans les détails et faire des recommandations. Cependant, si vous êtes d'accord, je pourrai vous fournir plus de détails à ce sujet. J'ai donc apporté ce résumé, dans

[Texte]

opportunity pass, I brought it along with the intention of filling it out a little and tacking on some recommendations.

**Mr. Blenkarn:** Mr. Condon, with the chairman's permission, I would like to move that your brief, which has been distributed, be appended to the record of today's hearings.

Motion agreed to.

**Mr. Blenkarn:** You mentioned that per capita spending in Newfoundland on education is less than anywhere else in the country. I was wondering if you had tables on it, because our tables do not indicate that to be the case. The last figures we have—unfortunately, they are for 1979—would indicate that Newfoundland spends \$716 per capita, compared with Prince Edward Island at \$702 and New Brunswick at \$682. The national average is \$803, which does not make you dramatically below the national average, though certainly somewhat below. I might point out that Quebec is the highest spending province at \$950 per capita, which is significantly higher than in the other provinces. I was wondering what figures you could give us to substantiate what you are saying.

**Mr. Condon:** I stand to be corrected on that. As I said, this was done this afternoon somewhat in haste. It was, in my opinion, a legitimate figure, but I can check my source. Actually it was a document that came by within the last month or two from the provincial association, so I can check it for you.

**Mr. Blenkarn:** One of the problems with statistical information is that we want to have it so that we can compare it with other information to ascertain whether it is correct. I wanted to point that out to you, and if you could get us the exact statistical information to back up what you have said, we would appreciate it.

**Mr. Condon:** Thank you.

**The Chairman:** Are there any other questions?

Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I guess one of the main points made both by this witness and Dr. Morgan and his colleagues, or one of the key points, was that Newfoundland has the lowest participation rate of university or post secondary students in the given age group of any of the provinces. At the same time, from our previous testimony, we heard that the federal government—plus the small tuition fees—is in effect almost totally financing post-secondary education in the province at the present time. So whatever post-secondary education there is now is being financing mainly by the federal government, plus some tuition fees.

• 1645

I wonder: Are there not a lot of other reasons—and, if so, what are they—for the low participation rate of students, say between 15 and 24, in the province? I might guess at a few, but you are one of the experts. Why would there be such a low participation rate apart from financial reasons?

**Mr. Condon:** I would start off with financial as being one of the major ones, but certainly from a provincial point of view

[Traduction]

l'intention de l'étoffer un peu et de lui ajouter quelques recommandations.

**M. Blenkarn:** Monsieur Condon, avec la permission du président, je propose que votre mémoire, qui a été distribué, soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui.

La motion est adoptée.

**M. Blenkarn:** Vous avez dit que les dépenses par habitant au titre de l'éducation, à Terre-Neuve, sont inférieures aux dépenses effectuées dans les autres provinces. Avez-vous des tableaux contenant ces chiffres, parce que ceux dont nous disposons ne reflètent pas cette situation. Selon nos chiffres les plus récents, malheureusement, ils sont de 1979, Terre-Neuve dépense \$716 par habitant, par comparaison à \$702 pour l'Île-du-Prince-Édouard et à \$682 pour le Nouveau-Brunswick. La moyenne nationale s'établit à \$803, ce qui signifie que vous n'êtes pas bien en deçà de la moyenne. Je souligne que le Québec est la province où les dépenses sont le plus élevées, s'établissant à \$950 par habitant, ce qui est bien supérieur aux taux des autres provinces. Quels chiffres pouvez-vous nous donner pour étayer vos dires?

**M. Condon:** Je fais erreur. Comme je l'ai dit, j'ai rédigé cette déclaration cet après-midi, à la hâte, et j'avais l'impression que ces chiffres étaient exacts. Je puis cependant vérifier mes sources. Ils sont tirés d'un document que j'ai reçu, il y a un mois ou deux, de l'association provinciale. Je pourrai les vérifier.

**M. Blenkarn:** Le problème, c'est que nous voulons avoir ces statistiques, afin de pouvoir les comparer avec d'autres renseignements, pour voir si elles sont exactes. Je voulais tout simplement vous le souligner, et j'ajoute que nous vous serions reconnaissants de nous fournir les statistiques sur lesquelles vous fondez vos allégations.

**M. Condon:** Merci.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, tant notre témoin que M. Morgan et ses collègues ont insisté sur le fait que Terre-Neuve avait le taux d'inscription le plus bas de toutes les provinces, aux niveaux post-secondaire et universitaire. D'après les témoignages antérieurs, l'aide fédérale et les frais de scolarité permettent de financer presque entièrement l'éducation post-secondaire dans la province. L'enseignement post-secondaire qui y est dispensé en ce moment est surtout financé par le gouvernement fédéral, en plus des frais de scolarité.

N'y a-t-il pas d'autres raisons pour lesquelles le taux d'inscription est si bas pour ce qui est des étudiants de 15 à 24 ans? Je pourrais penser à quelques-unes, mais vous êtes un expert. Pourquoi y a-t-il un taux d'inscription aussi bas, nonobstant les raisons financières?

**M. Condon:** Je dirai que les raisons financières sont parmi les plus importantes, mais il est certain qu'historiquement, la



[Text]

there was a tendency, I suppose, historically for us to be a rural or agrarian or fishing, whatever, mentality and environment, which did not necessitate significant post-secondary education. So just on a historical basis a lot of families do not necessarily see the need and so on.

That was effectively, I suppose, changed by the federal government to some degree when they brought in adequate post-secondary financing and any post-secondary institutions we have right now basically are presently being paid for and did come through federal funding. I think it was back in the Diefenbaker era that the decision was made on that. We have 16 vocational schools around the province and they all came within that range, early 1960s or somewhere in that area.

So there have been some developments in that area in terms of an increase in the percentage of participation rate. But at about that time—I guess in the 1960s or early 1970s—what you had was the media splurge that came concerning the fact that there were all kinds of educated doctors and PhDs and BAs and MAs and everything else unemployed and so on and I think that to some degree has dampened in some people's minds anyway the idea that having an adequate education is an automatic ticket to a secure future. So that is one aspect, I think, that deals with it.

The other one is certainly financial in terms of accessibility. When you are talking about participation rates, Nova Scotia has the highest participation rate at university level in the country. They also have an extremely high number of small, rural universities dispersed all over the place and I think the indication probably is that accessibility is certainly one of the big factors in their high university participation rate. In our case, we just have the one university facility, which is right here, and, as you know, we are a pretty large-sized province when you tack on Labrador as well. There are problems with accessibility to facilities and programs. So that is another thing: accessibility.

Also, there is the fact that we have high unemployment and lack of funding and so on: that does not allow young people to feel that they have the money and the backing to go on and get into two-, three-, four- or five-year educational programs.

These are a couple of things that strike me. There are probably others that are not hitting right now, but these would be some of the things.

**Mr. Weatherhead:** If your tuition fees were cut in half or cut very significantly, do you think it would make much difference in your participation rate?

**Mr. Condon:** I think it has to go beyond that. As long as the perception is there that there are no job opportunities and that there is no real future and there is no real motive to go and work hard to get an education, as long as the perception is there that you get out and get a job and start making money now, I do not know. It would certainly help those people who intend to go.

What I am saying is that there needs to be a whole national direction to it. When we are talking here about these figures—I just picked up an article on British Columbia the other day—

[Translation]

province a toujours eu une vocation agricole ou de pêche, qui n'exigeait pas une scolarité post-secondaire. De nombreuses familles ne voient donc pas la nécessité d'une telle éducation.

Le gouvernement fédéral a modifié la situation, dans une certaine mesure, lorsqu'il a accordé des fonds à l'enseignement post-secondaire, et toutes nos institutions post-secondaires sont pratiquement financées par des fonds fédéraux. Je crois que c'est le gouvernement Diefenbaker qui l'avait décidé. Nous avons 16 écoles professionnelles dans la province et elles ont toutes été créées au début des années soixante, ou à peu près.

Il y a donc eu une certaine augmentation du taux d'inscription. Cependant, au début des années 70, les médias d'information ont fait beaucoup de bruit autour du fait qu'il y avait beaucoup de médecins, de diplômés ayant des doctorats, des maîtrises et des baccalauréats qui étaient en chômage. Cela a refroidi l'enthousiasme de certains, qui croyaient qu'une instruction supérieure était une porte ouverte sur un avenir assuré. Ce fut certainement un facteur.

Il y a également la question de l'accessibilité des fonds. La Nouvelle-Écosse a le taux d'inscription le plus élevé au Canada au niveau universitaire. Il y a également de nombreuses petites universités rurales disséminées par toute la province, et je crois que le taux d'inscription est dû à l'accessibilité. Nous n'avons qu'une seule université, qui est située dans cette ville, et comme vous le savez, la province est assez grande, si l'on tient compte du Labrador également. Il y a donc un problème d'accessibilité.

Il y a également le fait que nous avons un fort taux de chômage et peu de fonds. Les jeunes estiment donc qu'ils ne jouiront pas de l'appui nécessaire pour suivre des programmes de deux, trois, quatre ou cinq ans.

Ce sont là des choses qui me frappent. Il y en a probablement d'autres qui ne me viennent pas à l'esprit pour le moment.

**M. Weatherhead:** Si vous réduisiez de moitié les frais de scolarité, pensez-vous que cela ferait une différence?

**M. Condon:** Je crois qu'il faut faire plus que cela. Tant qu'on croira qu'il n'y a pas de débouchés et qu'il n'y a pas d'avenir, rien ne poussera les jeunes à s'instruire, car ils préféreront se trouver un emploi tout de suite et commencer à faire de l'argent. Mais cependant, cela aiderait certainement ceux qui ont l'intention d'aller à l'université.

Ce que je veux dire, c'est qu'il doit y avoir un leadership national. J'ai lu un article au sujet de la Colombie-Britannique, l'autre jour. Dans toutes les provinces, on parle de grandes pénuries de spécialistes dans certains domaines spécialisés.

*[Texte]*

just about right across every province they are talking about drastic absences of skills in particular skill areas.

I live in the Labrador portion of our province, where we have a mining town and there is technology and most people are trades or engineers or whatever and the raiding that is going on is like something else. The local mine had something like eight engineers, and a recruiting firm came in from Alberta and they took, I think, four engineers. So, half their engineering staff was wiped out in one interview. That kind of thing is going on. Alberta can win the bidding war; they can draw away some of the technical people that we produce—the engineers or whatever—and this creates a bit of a gap.

• 1650

What I am saying is that I think there needs to be a whole national awareness, and one of the things that I would like to tack on here are some recommendations along that line. You know we are able to have on CBC-TV Quirks & Quarks, and we can have News From Zoos and everything else. How about some nationally developed awareness programs on post-secondary skills? These are programs that are needed. I think there are things that can be done in that area.

When you look back then at the skill areas it seems that as a nation we have turned to immigration as a form of meeting our skill needs. Instead of looking at our own institutions, developing the programs and directing young people into them, we have tended to turn to immigration. Again, from looking at the patterns, it seems that a lot of our skilled people—and I am sure you people are aware of this—are in their middle age or are reaching retirement age and so on. There is also the fact that most of them came from Europe. Europe now has better amenities, better salaries—everything else is better, so fewer people over there want to come to Canada. At the same time, our immigration policies have changed, but we have not done enough at the national level in terms of planning, directing and co-ordinating post-secondary programs to meet the needs.

**Mr. Weatherhead:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Condon, thank you very much for having come before us. Did you come all the way from Labrador...

**Mr. Condon:** Yes, I did.

**The Chairman:** ... specifically to meet with us?

**Mr. Condon:** Yes. I should mention that there is a second part to this in which we are trying to convince people like Dr. Morgan, and some of the people who were here with him, that they have to get out of that big centralized institution and develop some regional branches. The second part of this presentation, which as President of the School Councillors Association I would not fail to make, was referred to as the Labrador Regional College Steering Committee, of which I am a part. I will not go through it here now but at least it will be on record as pointing to the needs of a regional area, particularly in Labrador, which is a major area with a relative-

*[Traduction]*

Je vis au Labrador, où il y a une ville minière. Il y a beaucoup de spécialistes, d'ingénieurs, etc., qu'on vient nous enlever à tour de bras. La mine locale avait environ huit ingénieurs; les représentants d'une société de recrutement sont venus de l'Alberta et ont recruté, je crois, quatre ingénieurs. Donc, avec une seule entrevue, la moitié de leur personnel de génie a disparu. Voilà le genre de choses qui se passent. L'Alberta peut toujours faire une meilleure offre; elle peut attirer certains des travailleurs techniques que nous formons, ingénieurs et autres, ce qui crée une certaine pénurie.

Je vous dis donc que, selon moi, il faut une sensibilisation à l'échelle nationale; j'aimerais ici ajouter quelques recommandations à cet effet. Vous savez qu'à la télévision, au réseau CBC, nous avons des émissions comme Quirks & Quarks et News From Zoos, et ainsi de suite. Pourquoi ne pas offrir des émissions de sensibilisation, au niveau national, axés sur les compétences post-secondaires? Voilà le genre d'émissions dont on a besoin. Je crois qu'on pourrait accomplir certaines choses dans ce domaine.

Si on regarde le domaine des compétences, on se rend compte que dans le passé, le Canada semble s'être servi de l'immigration pour répondre à ses besoins en compétences. Au lieu de faire appel à nos propres institutions, de développer des programmes et d'inciter les jeunes à les suivre, notre tendance a été de faire appel à l'immigration. De plus, en étudiant les statistiques, on se rend compte que beaucoup de nos ouvriers qualifiés—et je suis sûr que vous en êtes conscient—sont déjà d'un certain âge, ou approchent de l'âge de la retraite, et ainsi de suite. Aussi, la plupart d'entre eux sont venus d'Europe. Aujourd'hui, l'Europe offre de meilleures conditions, de meilleurs salaires, etc.; il y a donc moins d'Européens qui veulent venir au Canada. En même temps, nos politiques d'immigration ont changé, sans qu'on ait fait assez d'efforts au niveau national pour répondre aux besoins en planifiant, dirigeant, et coordonnant les programmes post-secondaires.

**M. Weatherhead:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Condon, merci beaucoup d'être venu comparaître. Est-ce que vous avez fait tout le trajet à partir du Labrador...

**M. Condon:** Oui.

**Le président:** ... expressément pour nous rencontrer?

**M. Condon:** Oui, je devrais ajouter que notre voyage a un deuxième but: nous essayons de convaincre des personnes comme M. Morgan, et certaines des personnes qui l'accompagnaient, qu'elles doivent s'éloigner de cette grande institution centralisée pour développer une présence régionale. Comme président de la School Councillors Association, je ne voudrais pas manquer de faire la deuxième partie de cet exposé dont je viens de parler: celui du Labrador Regional College Steering Committee, auquel je participe. Je ne vais pas vous le lire maintenant, mais au moins, il aura fait état officiellement des besoins régionaux, surtout ceux du Labrador, une région



[Text]

ly small population base—about 36,000. But still there are significant post-secondary needs in that area.

It is one of the largest untapped resources in eastern Canada. If you listen to the politicians or whatever—you cannot talk about education without being into politics—it is always going to be developed down the line. There is going to be uranium mining. There is going to be major electric power distribution lines, offshore oil, and all these kinds of things that are supposedly to be developed in Labrador, and they are going to require skilled, technically trained people. What we are saying is that we need improved post-secondary services in that area as well and we are trying to convince the university people. They tell us that they like the idea of getting the university out to the people but they do not have the funding. So it is the old Catch-22—everybody passes it all around, and at the same time the unemployment lines increase and we keep shipping off the unskilled.

**The Chairman:** Is that the paper that we appended to our proceedings? Did we append both of them?

**Mr. Blenkarn:** We appended both papers.

**The Chairman:** Do you wish to present the other one too, Mr. Condon?

**Mr. Condon:** Well, I can just make some reference to a few points in there.

**The Chairman:** Pardon me?

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I think we should append both papers.

**The Chairman:** If Mr. Condon wishes to table it.

**Mr. Condon:** Okay. I addressed the provincial one first and the other one was the secondary intent of my being here. Again, it just addresses the basic idea that there is need for co-ordination, and I know your federal task force is not necessarily the one. But I think the same thing applies, co-ordination.

Right now in our area there are a variety of different services being provided at the post secondary level. We do have one district vocational school but we also have programs under adult education sponsored by the university or the College of Fisheries. So, there is a whole conglomerate of things that are not co-ordinated, that are not planned. There is overlapping and at the same time there is inadequate servicing. So I mentioned in the earlier brief, our own provincial task force report did point out that none of the present post secondary agencies has the mandate to change what they have or to get in innovative programming. So what you end up doing is put the same old thing on year after year, and then you wonder why the young people do not go there because there are no jobs from the courses that they are taking. What we are saying in essence is that we need expanded and approved programs down that way, and we need a co-ordinated system to deal with it.

[Translation]

importante avec une base démographique relativement petite, environ 36,000 habitants. Il reste encore des besoins post-secondaires importants à satisfaire dans cette région.

Le Labrador est une des ressources inexploitées les plus importantes de l'Est du Canada. Lorsqu'on écoute les politiciens, et on ne peut parler de l'enseignement sans parler de politique, on entend toujours dire que ces ressources seront exploitées à l'avenir. Il y aura des mines d'uranium, il y aura des lignes importantes de distribution d'électricité; il y aura l'exploitation pétrolière au large des côtes; il y aura toutes ces choses qui sont censées être développées au Labrador, et elles exigeront toutes des employés qualifiés, avec une formation technique. Nous avons besoin de services post-secondaires améliorés dans ce domaine aussi, et nous essayons d'en convaincre les représentants des universités. Ils nous disent qu'ils aimeraient amener l'université aux clients, mais qu'ils n'ont pas le financement nécessaire. C'est donc un cercle vicieux: tout le monde attribue la responsabilité à quelqu'un d'autre, et en même temps, les taux de chômage augmentent et nous continuons à envoyer nos ouvriers non qualifiés ailleurs.

**Le président:** Parlez-vous du document que nous avons annexé au compte rendu de nos délibérations? Est-ce que nous avons annexé les deux documents?

**M. Blenkarn:** Nous avons annexé les deux.

**Le président:** Voulez-vous présenter l'autre document aussi, monsieur Condon?

**M. Condon:** Enfin, je puis parler seulement de certains éléments du document.

**Le président:** Pardon?

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, je crois que nous devrions annexer les deux documents.

**Le président:** Si M. Condon veut déposer le deuxième.

**M. Condon:** D'accord. J'ai d'abord parlé du document de l'association provinciale; l'autre exposé est la raison secondaire de ma présence ici. Ce document parle encore du besoin fondamental de coordination; je sais que votre groupe de travail fédéral n'est pas nécessairement celui qui pourrait la fournir. Mais je crois que c'est la même chose, la coordination, qui s'applique.

Dans notre région, toute une série de services différents sont offerts au niveau post-secondaire. Nous avons une école professionnelle de district, mais nous avons également des programmes d'éducation permanente parrainés par l'université ou par le collège des pêches. On offre donc toute une gamme de services qui ne sont ni coordonnés ni planifiés. Il y a du chevauchement, et en même temps, il y a insuffisance de services. Comme je l'ai dit dans le mémoire précédent, le rapport de notre groupe de travail provincial a souligné le fait qu'aucun des organismes post-secondaires actuels n'a le pouvoir de changer ses programmes ni de lancer des programmes innovateurs. On finit donc par offrir la même chose d'une année à l'autre; ensuite, on se demande pourquoi les jeunes ne s'inscrivent pas. C'est parce que les cours qu'ils suivent ne mènent pas à des emplois. Au fond, donc, nous disons que dans cette région, nous avons besoin de programmes élargis et améliorés, ainsi que d'un système pour les coordonner.

## [Texte]

• 1655

I guess in a sense we wanted this on record from two points of view: one, to allow your committee to see that there is a major region or province that, in my opinion anyway, is being inadequately served, and secondly because there is significant federal funding coming in here. You just mentioned when you were talking to Dr. Morgan that you get \$50 million plus \$16 million, I think, something like \$67 million which is more than his total budget. He does not know where the money goes and the split-up and the division of that money does not seem . . . I would not even have known the amounts until you quoted them but even as President of the university, he does not seem to know himself. What we are saying to you people and, I suppose, to the province is: let us get all that kind of stuff straightened out and have everything out open and clear and let us get some priorities, because what I find happens is that some educational decisions are being made in a political way. I think the whole functioning of post secondary education should not be a form of political plum to be handed out. Right now in our province there are a couple of areas that are looking for improved post secondary facilities. Our argument is that it should be done on the basis of a total provincial planning as opposed to whoever has the most pull with whichever minister; whichever region has the most members in Cabinet or in government or whatever. We are calling for adequate planning and a structure there that sees to it that it is being done. I think the same kind of structure is needed at the national level. If you have a collectively co-ordinated system at both the national and the provincial, and at the local level . . . My second paper here concerns just our own local area of Labrador and it refers to the fact that there are needs in the area that are significant, particularly down our way where there is such limited access. The only way of getting there is either flying to St. John's or Corner Brook, which are the only two university levels, or driving all the way. Go out on a 200-mile ride, from western Labrador anyway, out to Sept Îles drive from there all the way through the other maritime provinces to get here in St. John's if you want to go the full program. Thousands of miles; it is just not satisfactory. So we find that in our own region in particular, and I think Dr. Morgan mentioned it there is a brain drain. Most of the better students end up going off to other provinces, not that there is anything inherently wrong with that in my opinion, but it is just that they should have an option there and a reasonable option on it. So that is the basic intent.

What we are also saying is that the provincial government can choose to allocate whatever money comes here as they wish, on a political basis or on whatever basis they might choose. What I am saying is that if the federal government is providing a significant amount of money, I think they should want to know that it is being spent in a systematic fashion. We are trying to make the case down our way; we have significant things that are not available anywhere else in eastern Canada, particularly in mining and technology. As you are probably aware, the iron ore mining and the developments in the hydro

## [Traduction]

Je crois que nous voulions consigner ces faits au dossier pour deux raisons: premièrement, pour que votre Comité se rende compte qu'il y a une région ou une province importante qui n'est pas suffisamment bien desservie, du moins selon moi; deuxièmement, parce qu'il s'agit ici d'un montant important de financement fédéral. Lorsque vous parliez à M. Morgan, vous avez dit que vous receviez 50 millions, plus 16 millions de dollars; quelques 67 millions de dollars, ou plus que son budget total. Il ne sait pas qui reçoit l'argent, et la répartition de cet argent ne semble pas . . . Je n'aurais même pas connu les montants si vous ne les aviez pas cités, mais même le président de l'université ne semble pas les connaître. Il me semble donc que ce que nous essayons de vous dire et de dire également à la province est ce qui suit: qu'on mette de l'ordre dans toutes ces choses, que tout soit ouvert et clair; qu'on établisse des priorités, car il me semble que certaines décisions reliées à l'enseignement sont prises de façon politique. Je ne crois pas que tout le fonctionnement de l'enseignement post-secondaire doive être un bonbon politique à donner. Actuellement, dans notre province, quelques régions demandent des installations post-secondaires améliorées. Selon nous, cela devrait se faire dans le cadre d'un plan provincial global et non d'après celui qui a le plus d'influence auprès de tel ou tel ministre, d'après la région qui a le plus de députés au Cabinet ou au gouvernement, ou quoi que ce soit. Nous demandons une planification adéquate et une structure qui vérifie que cette planification se fait. Je crois qu'une structure semblable est nécessaire au niveau national. Si vous avez des systèmes coordonnés aux niveaux national et provincial, ainsi qu'au niveau local . . . Mon deuxième document a trait uniquement à notre région du Labrador et fait référence au fait qu'il y a des besoins importants dans la région, surtout chez nous, où l'accès est tellement limité. Il y a deux façons de s'y rendre. On peut se rendre par avion à Saint-Jean ou à Corner Brook, les deux seules villes offrant des cours universitaires, ou on peut y aller en voiture. En voiture, il s'agit d'un voyage de 200 milles, du moins de l'ouest du Labrador jusqu'à Sept-Îles; ensuite, il faut traverser toutes les autres provinces Maritimes pour se rendre à Saint-Jean: voilà l'itinéraire complet. Il s'agit de milliers de milles, et cela n'est tout simplement pas acceptable. Nous trouvons donc que dans notre région en particulier, et je crois que M. Morgan en a parlé, on perd nos meilleurs éléments. La plupart des meilleurs étudiants finissent par se rendre dans d'autres provinces. Ce n'est pas que je pense que cela est mauvais en soi, mais je crois qu'ils devraient avoir un choix, et un choix raisonnable. Voilà l'intention de base.

Nous disons également que le gouvernement provincial peut décider d'allouer tout l'argent qu'il reçoit comme il veut, pour des raisons politiques, ou pour toute autre raison qu'il pourrait choisir. C'est-à-dire que si le gouvernement fédéral fournit un montant d'argent important, il me semble qu'il doit savoir que ce montant est dépensé de façon systématique. Nous essayons, dans notre région, de faire comprendre que nous avons des choses importantes qui ne sont pas disponibles ailleurs dans l'Est du Canada, surtout dans le domaine des mines et de la technologie. Comme vous le savez sans doute, l'exploitation du



*[Text]*

electric industry in western Labrador are among the major ones in all of eastern Canada. We also have significant developments relating to iceberg control, off-shore technology, native language training programs. There are a lot of different things that universities or the post secondary institutions can do down in our area that cannot be offered elsewhere on the island and, for that matter, I would not think anywhere in eastern Canada. So again, it just goes back to the need for co-ordination and the need for a systematic approach.

**The Chairman:** A motion has been made by Mr. Weatherhead to append the second document also to our Minutes of Proceedings.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Mr. Condon, I thank you very kindly for coming all the way here to meet with us. Your testimony has been very valuable and we will certainly take it into consideration. Thank you very much.

We will adjourn for a few minutes before we hear the Newfoundland Hospital Association.

• 1700

• 1704

**The Chairman:** Order, please.

We now continue our hearing. We have before us our last witnesses this afternoon. From the Newfoundland Hospital Association, Major Harold Thornhill, Administrator, Grace General Hospital in St John's, and Dr. Ian Tough, Medical Director, St. Clare's Hospital. Dr. Tough I believe is going to give us a presentation and then we will proceed to questioning. Dr. Tough.

**Dr. Ian Tough (Medical Director, St. Claire's Hospital):** Thank you, Mr. Breau.

I would just like to make some opening comments; first of all, on behalf of my colleague, Major Thornhill, and the Newfoundland Hospital Association, to thank you for inviting us to meet with the task force. We have not had the opportunity, because of the time constraints, to have our organization prepare a brief, but we do have some points we would like to raise.

• 1705

However, we would also like to seek clarification on the federal government's objectives in the renegotiation of these fiscal arrangements, particularly with respect to the funding of health care and, more particularly still, with respect to the funding of hospitals and nursing homes. Perhaps I might ask you, Mr. Chairman, if you can give us some clarification on what the federal government does, in fact, have in mind as its objectives in renegotiating the present fiscal arrangements for these fundings.

*[Translation]*

minerai de fer et les développements de l'industrie hydroélectrique, dans l'ouest du Labrador, sont parmi les plus importants de tout l'Est du Canada. Nous avons également fait des progrès importants dans le contrôle des icebergs, dans la technologie sous-marine, et dans les programmes de formation en langue autochtone. Les universités et les institutions post-secondaires peuvent offrir dans notre région beaucoup de choses qui ne peuvent être offertes ailleurs sur l'île, mais probablement, à mon avis, ailleurs dans l'Est du Canada. Encore une fois, on revient à la nécessité de coordonner et d'adopter une approche systématique.

**Le président:** M. Weatherhead a proposé qu'on annexe également le deuxième document à notre compte rendu.

La motion est adoptée.

**Le président:** Monsieur Condon, je vous remercie beaucoup d'être venu de si loin nous rencontrer. Votre témoignage a été d'une très grande valeur, et nous allons certainement en tenir compte. Merci beaucoup.

Nous allons maintenant lever la séance pour quelques minutes avant d'entendre la Newfoundland Hospital Association.

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît.

Nous allons maintenant continuer nos audiences. Nous avons devant nous nos derniers témoins de l'après-midi. De la Newfoundland Hospital Association, nous avons le major Harold Thornhill, administrateur du Grace General Hospital de Saint-Jean, et M. Ian Tough, directeur médical du St. Clare's Hospital. Je crois que M. Tough va nous faire un exposé, après quoi nous allons passer aux questions. Monsieur Tough.

**Dr Ian Tough (directeur médical, St. Claire's Hospital):** Merci, monsieur Breau.

Je voudrais commencer par faire quelques commentaires d'ouverture; premièrement, au nom de mon collègue, le major Thornhill, et de la Newfoundland Hospital Association, j'aimerais vous remercier de nous avoir invités à rencontrer le groupe de travail. Vu le temps limité à notre disposition, nous n'avons pas eu l'occasion de préparer un mémoire au nom de notre organisme, mais nous avons quelques points que nous voudrions soulever.

Nous aimerions toutefois obtenir des éclaircissements sur les objectifs du gouvernement fédéral dans la renégociation de ces accords fiscaux, particulièrement en ce qui a trait au financement des soins médicaux, et plus particulièrement encore, en ce qui a trait au financement des hôpitaux et des maisons de repos. Monsieur le président, je pourrais peut-être vous demander des éclaircissements quant aux objectifs du gouvernement fédéral dans la renégociation des accords fiscaux ayant trait à ce financement.

*[Texte]*

**The Chairman:** Dr. Tough, you realize that none of us speak for the government: we are a group from Parliament. The only thing that we have before us is a mandate to review the established programs financing, which includes medicare, hospitalization and post secondary education. We also have in our mandate fiscal equalization, the tax collection agreements and the Canada Assistance Plan, and we are asked by the House of Commons to study these within the context of the spending framework announced by the government in last October's budget and to report to the House with the view of helping the government arrive at a federal position before they negotiate with the provincial governments.

The phrase "within the context of the spending framework" of the October budget is there because in that budget the government indicated the spending framework which limits the growth in social affairs and the growth generally of the federal government. Also, the Minister of Finance announced in that budget that he was looking in the negotiations for a new arrangement with the provinces to reduce the growth by half-a-billion dollars a year, next fiscal year 1982-83, and a billion dollars a year thereafter.

There have been no specific programs marked or qualified. That is precisely what we have before us.

**Dr. Tough:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** As imprecise as it is, that is what we have before us.

**Dr. Tough:** Before passing over to my colleague for further comment, I have maybe one or two general comments on that.

Obviously, we are talking in terms of a fiscal restraint in relation to the federal-provincial arrangements for the funding of health care, which is what we are talking about at the moment. Under the original cost-sharing arrangements, the ones that existed before the EPF program was introduced, where the provincial dollar was matched by the federal dollar, this province, being one of the poorer provinces, had, I believe, difficulty in perhaps putting up as many even 50-cent dollars as it would have liked to put up in order to finance the various health care programs that were necessary—particularly necessary—to bring this province up to the standard of health care investment, if you like, which was perhaps the national average. So even under the old arrangement, where the federal government had an open-ended commitment to spend funds, we were unable, at times, to take full advantage of it.

Under the present system, we again labour under a disadvantage, or a difficulty, in that once more the provincial finances are limited by our tax base and by our provincial product, so that the funds we are able to match with the federal grants are again perhaps less freely available and therefore less available to health, in particular, than they might otherwise be.

*[Traduction]*

**Le président:** Monsieur Tough, vous savez qu'aucun d'entre nous ne parle au nom du gouvernement: notre groupe représente le Parlement. Nous avons pour mandat d'examiner le financement des programmes établis, ce qui comprend l'assurance-maladie, l'assurance-hospitalisation et l'enseignement post-secondaire. Notre mandat comprend également la péréquation fiscale, les accords de prélèvement d'impôt et le Régime d'assistance publique du Canada; la Chambre des communes nous a demandé d'étudier ces questions dans le contexte du programme de dépenses annoncé par le gouvernement dans le budget d'octobre dernier et de faire un rapport à la Chambre en vue d'aider le gouvernement à en arriver à une position fédérale avant de commencer les négociations avec les gouvernements provinciaux.

L'expression «dans le contexte du programme de dépenses» du budget d'octobre s'y trouve, car le gouvernement a révélé dans ce budget un programme de dépenses limitant la croissance des affaires sociales et la croissance générale du gouvernement fédéral. De plus, dans ce budget, le ministre des Finances a annoncé qu'il s'attendait à négocier avec les provinces un nouvel accord réduisant la croissance d'un demi-milliard de dollars, pendant l'année financière 1982-1983, et d'un milliard de dollars par année par la suite.

Aucun programme précis n'a été choisi ou défini. Voilà justement la tâche qui nous attend.

**Dr Tough:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Si imprécis que ce soit, c'est le mandat que nous avons.

**Dr Tough:** Avant de donner la parole à mon collègue, j'aurais peut-être un ou deux commentaires d'ordre général à faire à ce sujet.

Évidemment, nous parlons de restrictions fiscales par rapport aux accords fédéraux-provinciaux pour le financement des soins médicaux; c'est de cela que nous parlons à l'heure actuelle. Dans les accords de partage des coûts qui existaient avant l'introduction du programme de financement des programmes établis, où le gouvernement fédéral offrait \$1 pour chaque dollar provincial, cette province, étant l'une des provinces les plus pauvres, avait, je crois, de la difficulté à trouver même autant de dollars à 50¢ qu'elle aurait voulu trouver pour financer les différents programmes de soins médicaux nécessaires—et particulièrement nécessaires—pour amener cette province au niveau d'investissement en soins médicaux qui était peut-être la moyenne nationale. Donc, même en vertu d'un ancien accord, selon lequel le gouvernement fédéral s'était engagé à dépenser des fonds illimités, nous étions incapables parfois d'en bénéficier pleinement.

Dans le système actuel, nous faisons encore face à un désavantage, ou une difficulté, du fait que les finances provinciales sont limitées par notre assiette fiscale et par notre produit provincial, de sorte que nos fonds, en contrepartie des subventions fédérales, sont encore une fois peut-être un peu moins facilement disponibles, et donc, moins disponibles pour la santé, en particulier, qu'ils ne le seraient peut-être autrement.



[Text]

• 1710

[Translation]

I guess our concern, which I believe we share with the other Atlantic provinces, is that in order to develop new health programs, for perhaps even to diversify the existing health programs, we have inadequate funds under the present arrangements. While not necessarily disagreeing with the method of funding, that is to say the basic block grant system, we would feel the necessity for some additional federal funding, perhaps directed to enable us to fund new programs. Speaking particularly of the hospitals and nursing homes which are of course by a very large percentage the biggest spenders of health care funds, it is very clear to us in the hospital system that we have been operating under a level of constraint that has made it very difficult for us to keep up with modern standards, let alone develop into some of the more advanced areas of health care technology. We are constantly operating under a level of restraint which makes it difficult perhaps to maintain the quality of care while delivering the quantity of care necessary, or which appears to be necessary, in relation to the public demand.

These are, if you like, the general or the broad issues in which we view any negotiated agreement that would lead to a different or one might hope a more flexible and possibly even a more generous funding of health care dollars.

Do you wish to add to that, Harold?

**Mr. Harold Thornhill (Administrator, Grace General Hospital):** Mr. Chairman, I just would re-emphasize what Dr. Tough has said about the restraints under which the health care facilities are operating in this province. It certainly leaves us rather fearful with the prospect of further restraint from the funds provided by the federal government.

I believe Mr. Justice Hall in his recent review indicated in fact that the Maritime provinces, and it is certainly relevant to Newfoundland, need more money in order to bring their standards and the types and quality of services up to the standards of the rest of Canada.

As far as the actual formulas go, I think this is something we are certainly not qualified to speak to, but we wonder if some consideration should be given to something similar to perhaps the grants in aid that existed back a decade or so ago to enable the development of various programs as alternatives perhaps to some of the existing programs for the Province of Newfoundland. We would like to suggest that at least this be considered in addition to the normal revenue-sharing formulas that apply to all of the provincial governments because of the specific and particular need that exists in Newfoundland.

**Dr. Tough:** Could I add a comment to that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Dr. Tough.

**Dr. Tough:** The reason I asked my original question was because it is difficult to address the question of the appropriate method of federal-provincial cost-sharing or funding without a clear idea of what it is the federal government intends when it funds health care in the provinces. This leads me to comment

Je suppose que, comme dans le cas des autres provinces de l'Atlantique, nous nous inquiétons de n'avoir pas suffisamment de fonds disponibles dans le cadre des accords actuels pour établir de nouveaux programmes dans le domaine de la santé. Bien que nous ne soyons pas totalement contre ce système de subventions par tranches, nous pensons que le gouvernement fédéral devrait nous fournir plus de fonds, peut-être pour nous permettre de financer le nouveau programme. Plus particulièrement dans le domaine des hôpitaux et des maisons de repos où, je dirais, en passant, que c'est de loin le secteur où on dépense le plus d'argent dans le domaine des soins de santé, pour nous, il est bien clair que dans ce système d'hospitalisation dont nous faisons partie, les restrictions financières nous permettent difficilement de nous conformer aux normes modernes, et il nous a été encore plus difficile de suivre les progrès en matière de technologie des soins de santé. Il nous est difficile, dans le cadre de ces restrictions, d'assurer la qualité tout en assurant la quantité des soins nécessaires pour répondre à la demande du public.

Voilà exposées, si je peux dire, les questions d'ordre général dont on devrait tenir compte en négociant tout nouvel accord, afin, nous l'espérons, d'obtenir des fonds dans le domaine de la santé dont la disponibilité soit plus souple et qui soient, si possible, plus généreux.

Avez-vous quelque chose à ajouter Harold?

**M. Harold Thornhill (administrateur, Grace General Hospital):** Monsieur le président, je voudrais souligner à nouveau ce que M. Tough a dit au sujet des contraintes qui sont imposées dans le secteur des installations de soins de santé que nous avons dans cette province. En effet, nous craignons que la situation n'empire si le gouvernement fédéral apporte de nouvelles restrictions aux fonds qu'il nous fournit.

Je crois que le juge Hall, dans son exposé récent, a indiqué que dans les provinces Maritimes, et ceci s'applique très certainement à Terre-Neuve, il fallait injecter plus d'argent si l'on voulait obtenir les mêmes normes de qualité et le même genre de services que dans le reste du Canada.

Quant à la façon effective de procéder, je ne crois pas que nous soyons compétents pour en parler, mais ne pourrait-on pas utiliser une forme de subventions d'aide comme on en a utilisée, il y a dix ans, ou quelque, afin d'établir les divers programmes qui pourraient peut-être remplacer jusqu'à un certain point les programmes qui existent actuellement à Terre-Neuve? Nous proposons au minimum qu'on étudie la possibilité d'appliquer cette formule, en plus de l'application des formules habituelles de partage de recettes, du fait des besoins spéciaux qui existent à Terre-Neuve.

**Dr Tough:** Puis-je ajouter quelque chose, monsieur le président?

**Le président:** Oui.

**Dr Tough:** Si j'ai posé à l'origine cette question, c'est parce qu'il est difficile de discuter de l'utilisation d'une méthode appropriée de partage des frais ou de financement entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial sans savoir exactement ce que le gouvernement fédéral a comme

## [Texte]

that I think it is important that the federal government develop a clear idea of what its purpose is in funding health care in the provinces, that it develop ways by which it can determine whether the funding is being used for the purposes the federal government has in mind, and that these methods of determining it be clearly adequate to assess whatever it is the government is seeking to assess. One has wondered, in recent years, since these have been raised by the Minister of National Health and Welfare, to what extent the general terms of comprehensiveness, universality, accessibility, and so on, are, in fact, sufficiently clearly defined to enable the federal government to see that its objectives in providing funds to the provinces for health care are, in fact, being met.

• 1715

I would go further than this and say that I think money spent in developing methods of measuring the effectiveness of health care funding would be money well spent, and that money invested in carrying out research into the most cost effective ways of delivering health care would again be money well spent. Whether that money should be spent at the federal level—and one can think of many good reasons why it should be, because after all the federal government, one assumes, is concerned with national standards—or whether it should be funded or encouraged at the provincial level, is perhaps an open question, but I think we do not spend enough time or enough money or enough energy in studying what it is we are trying to do and finding more effective ways of doing it. Why that system appears to develop what some people regard as frightening cost levels—which, as has been pointed out on a number of occasions, in relation to gross national product and in relation to other countries are probably not all that out of line—what appears to concern people in the escalation of health costs, is something that we do not stop to consider sufficiently in terms of why these costs are going up and whether we need to develop new, different, and nontraditional ways of delivering health care.

One assumes, in fact, that when this EPF program was introduced one of the federal government's intentions was to give the province greater flexibility to develop its health care programs in a more cost effective way. However, one wonders whether the federal government really monitored, or was able to monitor, whether this happened and whether the intentions of the EPF program were achieved in the long run. This, I guess, should be taken into account in restructuring it.

I think our basic concern, which Maj. Thornhill has emphasized—and perhaps this is the last thing I want to say—is that, to the extent that the federal government has any control over health care spending, we are concerned that the hospitals and

## [Traduction]

objectif lorsqu'il fournit des fonds aux gouvernements provinciaux dans le domaine de la santé. Ceci m'amène à faire remarquer que je crois qu'il est important que le gouvernement fédéral se fasse une idée nette de ses objectifs lorsqu'il fournit des fonds aux provinces dans le domaine des soins de santé. Le gouvernement devrait avoir des moyens de déterminer si ces fonds sont bien utilisés pour les objectifs qu'il vise. Cette méthodes établies devraient permettre au gouvernement d'évaluer clairement ce qu'il cherche à évaluer. On s'est demandé, au cours des dernières années, puisque le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a posé ces questions, jusqu'à quel point ces principes d'application intégrale, d'universalité, d'accessibilité, et caetera, sont suffisamment clairement définis pour permettre que le gouvernement fédéral, en fournissant ces fonds aux provinces dans le domaine de la santé, s'assure que les objectifs prévus ont été effectivement atteints.

J'irais même plus loin, et je dirais que l'argent utilisé pour établir des méthodes de mesure d'efficacité pour les fonds dépensés dans le domaine de la santé serait de l'argent bien utilisé et que l'argent investi pour faire des recherches afin de fournir les soins de santé de la façon la plus efficace serait de l'argent bien utilisé. On peut évidemment se demander si ces fonds doivent être dépensés au niveau fédéral, et il y a de bonnes raisons pour qu'ils le soient, puisque, après tout, le gouvernement fédéral s'occupe de faire respecter les normes nationales, ou si ces fonds doivent être dépensés au niveau provincial. Mais je crois que nous consacrons pas suffisamment de temps, ou d'argent, ou d'énergie pour déterminer clairement ce que nous voulons faire et pour trouver des moyens de le faire plus efficacement. Comment se fait-il qu'on en arrive à un niveau de coût que certaines personnes considèrent comme effarant, comme cela a été indiqué en bien des occasions, par rapport au produit national brut? Probablement que nos dépenses ne sont pas si effarantes comparativement à ce que font d'autres pays. Mais ce que semblent craindre les gens, dans le cadre de cette augmentation continue des frais dans le domaine de la santé, c'est que nous n'examinions pas suffisamment les raisons pour lesquelles il y a cet accroissement et que nous ne cherchions pas à établir de nouveaux moyens, différents et non traditionnels, de fournir ces soins dans le domaine de la santé.

L'on suppose que lorsque ce programme de financement des programmes établis a été lancé, le gouvernement avait parmi ses objectifs d'accorder à la province une plus grande marge de manœuvre, afin qu'elle puisse établir ses propres programmes dans le domaine des soins de santé, de façon plus rentable. Toutefois, on se demande jusqu'à quel point le gouvernement fédéral a surveillé l'application de ces programmes, ou s'il a été en mesure de la surveiller, et si, effectivement, les objectifs à longue échéance de ce programme de financement des programmes établis ont été atteints. Je crois qu'on devrait tenir compte de ce fait si l'on veut restructurer ces programmes.

Je crois que fondamentalement, ce que nous recherchons, et c'est ce que le major Thornhill a souligné,—c'est probablement la dernière chose que je veux dire,—c'est que nous aimerions savoir jusqu'à quel point le gouvernement fédéral dispose d'un



[Text]

nursing homes, with which we are concerned, not be starved of funds at the provincial level even though it is the federal government's intention that they should be adequately funded.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Tough. I would just like to make a comment. You talked about the restraint that has been applied to hospital administrations in your province. I just want to make the point that the federal transfers for health, which include hospitalization and all other health expenditures, and post-secondary education in 1976-77, for example, represented 40.3 per cent of Newfoundland's expenditures in those fields; in 1980-81, they represent 54.8 per cent. So the restraint that has been applied to you during the last five years has not been due to a reduction in transfers from the federal government because since 1977 the program provides that the provincial governments can in fact be more flexible in the allocation of their funds and that the federal contribution is indexed to the growth in the economy.

• 1720

**Dr. Tough:** I am fully aware of that, Mr. Chairman. That is precisely the point I wanted to make. We are concerned that, whatever the federal government's intentions are in providing funds, some safeguards exist in the system to ensure that the increased federal funds, which obviously are there with the intention of increased health care support, are in fact appropriately met by the provincial funds, whereas the provincial government, as you have clearly demonstrated—and I would say through no fault of its own—has decreased its contribution as the federal government contribution has increased.

**The Chairman:** Mr. Loiselle, do you have any questions?

**M. Loiselle:** Non.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** Dr. Tough, I was interested in what you said just now about the provincial government, through no fault of its own. Is it not the case that, even given the fact there was an intention in the Established Programs Financing that provinces have more freedom to be cost effective, nevertheless there is a suspicion at least that certain provinces have not lived up to the spirit of the bargain? That is to say, they have not matched federal moneys in the way you were probably hopeful they would in 1977, given that the federal moneys were enriched at the beginning at least of EPF, perhaps to buy the deal in the first place but regardless of the motive. So I wanted to ask you whether you think that the conditions of universality, accessibility, portability, et cetera, the conditions for Medicare under the Medical Care Act, are being met in Newfoundland. That is my first question.

[Translation]

contrôle quelconque sur ces dépenses dans le domaine des soins de santé. Nous nous inquiétons du fait que, même si le gouvernement fédéral a l'intention de financer convenablement les hôpitaux et les maisons de repos, en fait, au niveau provincial, les fonds puissent manquer à cet effet.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Tough. Je voudrais faire une remarque. Vous avez parlé des restrictions qui ont été apportées dans votre province, dans le cas de l'administration des hôpitaux. Je voudrais simplement faire remarquer que les transferts fédéraux faits dans le domaine de la santé, ce qui comprend l'hospitalisation et toutes les autres dépenses du secteur de la santé, et dans le domaine de l'éducation post-secondaire, ont représenté, en 1976-1977, 40,3 p. 100 des dépenses de Terre-Neuve dans ces secteurs, et qu'en 1980-1981, cette proportion était montée à 54,8 p. 100. Les restrictions que vous avez subies au cours des cinq dernières années ne découlent pas d'une réduction de transferts faits par le gouvernement fédéral. En effet, depuis 1977, le programme prévoit que les gouvernements provinciaux peuvent répartir les fonds qu'ils ont reçus de façon plus libre et la contribution du gouvernement fédéral est indexée à la croissance de l'économie.

**Dr Tough:** Oui, je suis au courant de cette situation, monsieur le président. Et c'est justement ce que je voudrais indiquer. Nous nous inquiétons du fait que, quelles que soient les intentions du gouvernement lorsqu'il fournit ces fonds, malgré qu'il existe dans le cadre de ce système des mesures qu'on peut prendre pour s'assurer que l'augmentation fédérale en vue d'aider davantage le secteur des soins de santé, est accompagnée d'un accroissement approprié de fonds provinciaux, le gouvernement provincial en fait, et vous l'avez clairement prouvé, et je dirais que ce n'est pas de sa faute, a diminué sa contribution alors que celle du gouvernement fédéral a augmenté.

**Le président:** Monsieur Loiselle, avez-vous des questions à poser?

**Mr. Loiselle:** No.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Monsieur Tough, vous venez de nous dire que ce n'était pas la faute du gouvernement provincial et alors ne pensez-vous pas que, même si dans l'esprit de ce financement des programmes établis, les gouvernements provinciaux devaient avoir plus de liberté pour dépenser d'une façon plus efficace leurs fonds, on craint, du moins dans le cas de certaines provinces, que ce n'est pas ce qui se produit en fait. Donc, certaines provinces n'auraient pas fourni en contrepartie une contribution appropriée par rapport aux fonds fournis par le gouvernement fédéral alors que, probablement, vous espériez que ce serait le cas en 1977, époque où le gouvernement fédéral avait fourni plus de fonds en espérant peut-être faire accepter son projet de financement des programmes établis. Donc, je vous demanderais tout d'abord si vous pensez qu'à Terre-Neuve on a respecté les conditions d'universalité, d'accessibilité, de possibilité de transferts, etc., qui avaient été prévues dans le cadre de la Loi sur les soins médicaux.

## [Texte]

**Dr. Tough:** I think you would agree with me that this is an extremely difficult question to answer because the ways by which these are measured are not at all clear. It is difficult to point to any specific indication that there is less access, less universality of coverage and less comprehensiveness than there was before. Therefore I cannot, from the knowledge that I have—and perhaps Major Thornhill may help me out on this—answer your question. However, the reason I said perhaps through no fault of its own in relation to our provincial government was the fact that we are a very poor province.

If you have seen the provincial government's latest document, their five-year plan, you will see that their basic premise is that they must manage their resources with fiscal responsibility and in doing so they feel two things: first, that they cannot afford to borrow significantly more than they are borrowing already without affecting their credit rating; and secondly, that they cannot tax the population any more because the population is already as heavily taxed as it is reasonable for them to be.

Now one could argue—and I do not propose to get into this because I do not have the knowledge—that the government's spending priorities may be wrong, that they may have spent more on this program rather than on that, on this side rather than that. Looking at it from the health care point of view one is naturally biased and inclined to think they might have spent more on health care and less on other things. But I think the basic problem is that the provincial government has very limited funds and very limited opportunity, within the next few years at least, of expanding their funds and their tax base, and they have to make these judgments.

This is why I think the federal government, if it wishes to have an impact on the national standards in every province, must not only build in some safeguards in the expenditure of federal money, which of course has to be spent since it represents only half of our health care cost—if the provinces added nothing at all they could fairly claim they had spent every cent of federal money on health care—but also the total amount of money spent on health care must be kept at a level which the federal government thinks will meet its intentions.

• 1725

**Mr. Blaikie:** I think you have hinted at what I am getting at, but let me—not so much in regard to your presentation as in regard to the whole thing—spoil the tea party by introducing political reality: it is not just a question of governments' financial capacities; it is also a question of their philosophical orientation and their view of what the spending priorities of the province should be.

Not just from you but from others and in the whole way that we have developed talking about these issues, certain false presuppositions keep coming up, it seems to me—namely, that

## [Traduction]

**Dr. Tough:** Je crois que vous serez d'accord avec moi pour dire qu'il est fort difficile de répondre à cette question, car la façon de mesurer jusqu'à quel point on a rempli ces conditions n'est pas facile à établir. Comment indiquer qu'on n'a pas suffisamment eu accès aux soins médicaux; qu'ils n'ont pas été suffisamment universellement fournis, qu'ils ont été fournis de façon moins complète qu'auparavant? Donc, d'après les données dont je dispose, peut-être que le Major Thornhill pourra m'aider dans ce cas, je ne puis répondre à votre question. Toutefois, je dirais à la défense de notre province que peut-être on peut tenir compte du fait que Terre-Neuve est une province très pauvre.

Si vous avez eu l'occasion d'examiner le dernier document fourni par notre gouvernement provincial, c'est-à-dire ce document visant un plan de cinq ans, vous avez pu constater que l'hypothèse fondamentale sur laquelle il repose, c'est qu'il faut gérer ses propres ressources de façon à assumer ses responsabilités du côté financier et que dans ce cadre, il faut tenir compte de deux facteurs: premièrement, qu'on ne peut emprunter plus que ce qui a été fait par le passé sans nuire à la cote de solvabilité du gouvernement provincial et en deuxième lieu, qu'on ne peut taxer davantage cette population qui est déjà si lourdement imposée.

On peut toujours prétendre, évidemment, et je n'approfondirai pas ce domaine, car je ne suis pas compétent, que les priorités de dépenses du gouvernement ont été mal établies et qu'il a dépensé plus pour tel programme que pour tel autre, etc... Du point de vue du secteur des soins de santé, on a tendance à vouloir favoriser ce secteur par rapport aux autres, mais je crois que, fondamentalement, la difficulté c'est que le gouvernement provincial dispose de fonds très limités et qu'il n'aura pas beaucoup de possibilités, au cours des prochaines années tout au moins, d'augmenter ses dépenses et son assiette de l'impôt, et que par conséquent le gouvernement provincial aura à prendre des décisions dans ce domaine.

C'est pourquoi je pense que le gouvernement fédéral, s'il veut qu'on respecte des normes nationales dans chaque province, devrait s'assurer que, lorsqu'il fournit des fonds, il y ait des mesures de contrôle de prévues. Il faut, en effet, que le gouvernement fédéral s'assure que, lorsqu'on dépense son argent, qui représente la moitié de l'argent dépensé dans le domaine des soins de la santé, que les provinces ont vraiment dépensé tout l'argent qui leur était fourni dans ce domaine de la santé et aussi que la totalité d'argent dépensé dans ce domaine reste à un niveau qui, aux yeux du gouvernement fédéral, est conforme à ses objectifs.

**M. Blaikie:** Je crois que vous avez compris ce que je visais mais permettez-moi, dans le cadre de toute cette question et de votre exposé, de me montrer un trouble-fête. En effet, il ne s'agit pas seulement ici des capacités financières des gouvernements mais il y a aussi en cause leur conception des choses, leur orientation, de leur opinion sur les priorités de dépense d'un gouvernement provincial.

Après vous avoir écouté et de la façon dont se présentent maintenant toutes ces questions, je dirais qu'on nous a présenté certaines prémisses qui reviennent constamment et qui sont



[Text]

the poor provinces have poor quality services because they are poor and the rich provinces have good quality services because they are rich. In fact, you can find rich provinces in which services are rather poor and poor provinces in which services are rather good. The missing link in the analysis so often is the philosophical orientation of the government and the importance which it places on health care or on whatever we happen to be discussing.

You seem reluctant to say anything more about that so I will just try to say it for you and read your face.

It seems to me that that is a dimension of what we are talking about here and I am asking you: Do you think the Newfoundland government is spending all it can and should on health care in this province? As you say, it can claim at any time that it is spending all the federal money. It is not a question of whether it is spending the federal money: it is a question of whether it is living up to the spirit of the co-operative, federalist bargain that medicare is by contributing its fair share of moneys to health care in the province. Do you have a judgment to offer on that?

**The Chairman:** Major Thornhill.

**Mr. Thornhill:** Yes, Mr. Chairman. I do not think we can answer the question because we do not have the particular statistical data and information that would be required to say whether or not the provincial government is spending all that it should spend on health care. What we recognize are the limitations of this province with a very small population base to support all of its programs, both in health and in other areas as well. I think, again referring to Mr. Justice Hall's review, his general finding or comment was that the suspicions or allegations that the provincial governments were spending less under the EPF program than they were with the other cost-sharing arrangements were, in fact, unfounded. So we can only go on that particular bit of information.

Regardless of the philosophical orientation of a particular government, I think there are again the harsh realities that the government has to deal with: they cannot put all of their money into any one particular program; they have to attain some kind of balance. I think the point that we want to emphasize again—and I would again refer to Mr. Justice Hall's review—is that this province requires more, not less, money from both the federal government and the provincial government—that is, the health care delivery system requires more money from both levels of government, in fact, to operate at a standard which is existent in the rest of Canada generally. I believe it is correct to say that the per capita expenditure on health care in Newfoundland is the lowest—or the second lowest, I am not sure; but certainly it is down at the bottom end—of the expenditures in Canada.

**Mr. Blaikie:** On that point, Mr. Chairman, if I read the Hall report correctly, it was not that Mr. Justice Hall said that

[Translation]

fausses. Il me semble que, lorsqu'on prétend que les provinces pauvres fournissent des services de pauvre qualité et que les provinces riches en fournissent de bonne qualité, ce n'est pas effectivement le cas, car vous pouvez trouver des provinces riches dont les services sont plutôt mauvais et des provinces pauvres où les services sont plutôt bons. Très souvent, ce qu'on a oublié de nous présenter dans ces analyses, c'est l'orientation de principe du gouvernement et l'importance qu'il attache aux soins de santé par exemple ou à tout autre sujet qui fait l'objet de notre discussion.

Et vous évitez de nous en dire plus et je vais essayer de parler pour vous de façon à voir votre réaction.

Aussi je vous poserai la question suivante: est-ce que vous pensez que le gouvernement de Terre-Neuve dépense tout ce qu'il peut et tout ce qu'il devrait dans le domaine de la santé? Comme vous l'avez dit, il peut prétendre n'importe quand qu'il dépense tous les fonds fédéraux qui lui sont fournis mais là n'est pas la question. La question est de savoir s'il respecte bien l'esprit de collaboration, de «fédéralisme» dans le cadre du régime de soins médicaux et s'il contribue sa juste part des fonds fournis dans le domaine des soins de la santé dans sa province. Pourriez-vous nous donner votre opinion à ce sujet?

**Le président:** Major Thornhill?

**M. Thornhill:** Oui, monsieur le président. Je ne crois pas que nous puissions répondre à cette question car nous ne disposons pas ici des données et des renseignements statistiques qui nous permettraient d'affirmer que le gouvernement provincial dépense tout ce qu'il devrait dépenser dans le domaine des soins de la santé. Tout ce que nous constatons, c'est que cette province est limitée dans ses dépenses, compte tenu de sa très faible population, pour soutenir tous ces programmes tant dans le domaine de la santé que dans les autres domaines. Je répéterai à nouveau, qu'à la suite de son examen, le juge Hall a conclu d'une façon générale que les soupçons ou accusations que l'on portait contre les gouvernements provinciaux, en prétendant qu'ils dépensaient moins dans le cadre du programme de financement des programmes établis que dans le cas des autres accords de partage des frais étaient, en fait, sans fondement. Donc, nous ne pouvons nous baser que sur ces renseignements.

Quelle que soit son orientation idéologique, je crois que ce gouvernement doit faire face à de dures réalités et qu'il ne peut pas injecter tout son argent dans un seul programme; doit alors établir une espèce d'équilibre. Nous voulons, je le pense, souligner à nouveau, et ici je me référerai à nouveau à l'examen fait par le juge Hall, que la province aurait besoin de recevoir plus de fonds de la part du gouvernement fédéral et non pas moins de fonds si l'on veut pouvoir respecter les normes qui existent dans le reste du Canada de façon générale. Je crois qu'il est juste de dire que les dépenses par personnes dans le domaine des soins de la santé à Terre-Neuve sont les moins élevées, ou presque les moins élevées, je n'en sais rien, mais de toute façon on est tout au bas de la liste des dépenses pour ce qui est du Canada.

**M. Blaikie:** A ce sujet, monsieur le président, si je comprends bien le rapport Hall, le juge Hall n'a pas indiqué que

*[Texte]*

the provinces were spending everything that they ought to be spending; it was that it could not be substantiated that they were diverting federal funds, which is different from saying they were spending all that they should be spending on health care. So the popular perception that the Hall report somehow exonerated the provinces I think is a false one, and to the extent that your remarks implied that, I just wanted to say otherwise.

• 1730

**Dr. Tough:** Could I add two comments, Mr. Chairman, to that?

First of all, I would like to challenge the suggestion that a poor province can, in fact, manage to attain a high standard of health care, though I perhaps should not challenge it in those terms. What I would like to point out, however, is that although some relatively poor provinces may have attained a reasonably high level of health care by diverting their funds in this direction, the low per capita level of health care spending in Newfoundland is something that has gone on for a very long period of time and goes back far enough in history to have resulted in a poor base on which the health care system was developed, much of which of course has been improved in recent years and under the old cost-sharing arrangement but which has always left us a little behind—perhaps quite a big bit behind.

So our problem is not just that of low revenues at any one time but a legacy of low expenditure and low investment in health care over many, many years, something which is a kind of vicious circle out of which the province has great difficulty in breaking. And this is why, as my colleague said, we in Newfoundland need very considerably greater health care expenditures to raise our health care delivery system to the level of the national average, whatever that level is and however it may be measured.

Secondly, to give you just an example of what this means in current terms, we have recently, in this province, received a provincial budget which has cut back the submitted budget of the Department of Health, which of course is the sum of the submitted budgets of the various hospitals and institutions, by a significant amount. And when I say “significant”, looking at it in terms of our two major hospitals in this city, we face the possibility of being unable to meet our expenditure commitments without actually cutting back in services.

And the budget we have put forward, and which our Department of Health has supported, was, as we thought, more or less the minimum that we could manage with through next year and maintain the existing level of services. It was not an inflated budget, and the Department of Health agreed to this; and I think that is true of the aggregate of all the budgets submitted. But the government have, in fact, cut that proposal by an amount sufficient for us to say that we just cannot

*[Traduction]*

les provinces dépensaient tout ce qu'elles devaient dépenser dans ce domaine, mais il a dit qu'on ne pouvait pas prouver qu'elles utilisaient les fonds fédéraux à d'autres fins, ce qui est différent de dire qu'elles dépensaient tout ce qu'elles devaient dépenser dans le domaine des soins de santé. Donc, si du point de vue des gens, le rapport du juge Hall semble avoir lavé les provinces de tout soupçon, je dirais que ce n'est pas ce que ce rapport signifiait.

**Dr Tough:** Puis-je ajouter deux remarques à ce sujet?

Tout d'abord, je ne suis pas d'accord pour dire qu'une province pauvre peut en fait soutenir un haut niveau de soins dans le domaine de la santé mais peut-être que je ne devrais pas m'exprimer de cette façon. Ce que je voudrais faire remarquer toutefois, c'est que même si certaines provinces relativement pauvres ont pu atteindre un niveau relativement élevé dans le secteur des soins de la santé en concentrant leurs fonds dans cette direction, on peut dire qu'à Terre-Neuve cela fait extrêmement longtemps que l'on dépense si peu par personne dans ce secteur des soins de santé. C'est en effet en revenant en arrière, loin dans l'histoire, qu'on constate que c'est sur cette base pauvre que le système de soins médicaux a été établi. Naturellement ces dernières années il y a eu beaucoup d'améliorations et aussi beaucoup d'améliorations ont été faites dans le cadre de l'ancien système de partage des frais, mais nous continuons peut-être à tirer pas mal de l'arrière.

Donc la difficulté n'est pas simplement le fait que nous disposons de peu de recettes, mais elle provient aussi du fait que nous avons hérité d'une situation où, au cours de très nombreuses années, on a dépensé et investi très peu dans le domaine des soins médicaux et, par conséquent, la province éprouve de grosses difficultés à sortir de ce marasme. C'est donc pourquoi, comme mon collègue l'a dit, il faudrait dépenser beaucoup plus dans ce domaine à Terre-Neuve pour pouvoir relever notre niveau de soins médicaux pour qu'il atteigne le niveau national quel que soit ce niveau, et quelle que soit la façon dont on mesure ce dernier.

En deuxième lieu, pour vous indiquer ce qui se produit actuellement, je dirai que très récemment nous avons, dans cette province, établi un budget provincial où l'on a passablement réduit les fonds réclamés par le ministère de la Santé et, comme on le sait, ce dernier budget résulte des budgets soumis par les différents hôpitaux et institutions. Lorsque je dis «passablement», je veux dire que dans le cas des deux principaux hôpitaux de la ville il se pourrait que nous ne puissions répondre à nos engagements de dépenses sans réduire effectivement les services fournis.

Le budget que nous avons présenté et que le ministère de la Santé a appuyé, constitue, nous le croyons, plus ou moins un minimum pour permettre de maintenir au cours de l'an prochain les services à leur niveau actuel. Il ne s'agissait pas d'un budget inflationniste et le ministère de la Santé était d'accord; je crois qu'il représentait bien la somme de tous les budgets soumis. Mais le gouvernement a en fait, réduit ce budget d'un montant suffisamment important pour qu'on puisse dire que



## [Text]

manage without reducing our staff and reducing our services because the money just is not there to do it.

Now that is an example of the effect that is resulting from these restraints. We are faced with a rationing of health care, with a reduction of services; and if you take even the maintaining of a level of services as a standard, you are not allowing for the development of new services, new programs, for the keeping up with modern technology and all those things which a province maintaining what one would imagine is the national average would seek to do.

And this, I may say, refers only to operating budgets. There is every reason to believe that the capital budget will be even more severely restricted, to the point that we will not only be unable to buy new equipment to keep up, as I said, with present advances but will have difficulty in replacing obsolete equipment which is no longer serviceable.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, could I continue for a second, because I did not want to give the impression that I did not support the idea of a large sum of federal money going to Newfoundland in order to enable them to catch up or to finally break out of this vicious circle that they are in as a result of not having this base to begin with; that I was against that idea. What I was trying to suggest was that in the final analysis no amount of federal money can overcome what seems to be the sort of dual curse of Newfoundland, and that is a history of poor economic circumstances and a history of governments that have placed a low priority on health care and social development in general. One hopes that Hibernia will bring you out of one and that a massive conversion to some better political philosophy will bring you out of the other.

• 1735

**The Chairman:** There is such a thing as reflecting on other people's political judgments.

Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** I have no questions, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Thank you, Mr. Chairman. I want to point out to you that the levelling up that took place in federal transfers is now over and the cash transfers to your province with respect to health care only increased 9.2 per cent last year, and approximately the same type of increase takes place this year. But that in the 1980-81 period the growth in health expenditures in your province was 13.7 per cent. So, your province was spending more percentage-wise than they were getting in transfers on a cash basis from the federal government. Perhaps that is one of the explanations.

I also note that the grants to your hospitals in your current budget is up from approximately \$210 million to \$242 million. Again, a significant percentage increase and certainly more than we are transferring to you under EPF cash transfers.

## [Translation]

nous ne pourrions plus, sans réduire notre personnel et réduire nos services, continuer à gérer ces institutions.

Voilà les résultats de ces restrictions. Nous en sommes arrivés à un rationnement des soins médicaux, à une restriction des services et nous ne pouvons même pas maintenir les services à leur niveau actuel et par conséquent nous ne pourrions établir de nouveaux services, appliquer des nouveaux programmes pour nous tenir à la hauteur des progrès dans le domaine de la technique; nous ne pouvons pas songer à atteindre un niveau national.

Et je ne parle ici que des budgets d'exploitation car il y a tout lieu de croire que le budget en immobilisations sera encore plus atteint et que nous ne serons pas capables d'acheter de nouveaux équipements pour nous maintenir à la hauteur de la situation et que nous aurons même des difficultés à remplacer le matériel désuet qui ne peut être réparé.

**M. Blaikie:** Monsieur le président, me permettez-vous de continuer un instant car je ne voudrais pas donner l'impression que je n'étais pas d'accord pour que le gouvernement fédéral fournisse des fonds importants à Terre-Neuve pour lui permettre de rattraper le retard dans ce cas et pour enfin pouvoir sortir de ce cercle vicieux qui résulte du fait que Terre-Neuve ne disposait pas de cette base suffisante à l'origine? Je ne voudrais pas faire croire que je m'oppose à ce qu'on fournisse d'importantes sommes à Terre-Neuve dans le domaine des soins de santé. Ce que je voulais dire en dernière analyse, c'est qu'il est impossible pour les subventions du gouvernement fédéral de surmonter le double fléau de Terre-Neuve: d'une part, ses antécédents économiques difficiles et une suite de gouvernement provinciaux qui ont minimisé l'importance des soins médicaux et du développement social en général. Il est à espérer que l'Hibernia va renverser la vapeur dans le cas du premier et qu'une conversion massive à une meilleure philosophie politique le fera dans le cas du second.

**Le président:** On peut essayer de porter un jugement sur les décisions politiques des autres.

Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Je n'ai pas de questions, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Merci, monsieur le président. Je veux vous signaler que le nivellement vers le haut qui a eu lieu dans les paiements de transferts du fédéral est maintenant terminé et que les paiements à votre province pour les soins médicaux n'ont augmenté que de 9.2 p. 100 l'année dernière, et que l'on prévoit à peu près la même augmentation cette année. Cependant, en 1980-1981, les dépenses au chapitre des soins médicaux ont augmenté de 13.7 p. 100 dans votre province. Donc, du point de vue du pourcentage, vos dépenses étaient supérieures aux paiements de transfert reçus du fédéral. C'est peut-être une explication.

Je constate également que les subventions à vos hôpitaux dans votre budget actuel ont augmenté d'environ 210 millions à 242 millions de dollars. Encore une fois, il s'agit d'une augmentation considérable qui dépasse certainement les paie-

[Texte]

Perhaps you should really be complaining that the cash transfers are not sufficient.

However, on another note, you are concerned about the health services and the percentage of provincial expenditures or per capita provincial expenditures concerning health services. You say you are the lowest in the country. Do you have some figures and data on that that would assist us?

**Mr. Thornhill:** No, Mr. Chairman, we do not have that information with us, but this is what we are led to understand, and I think that has, in fact, been confirmed by the representatives from our Department of Health in our discussions with them.

**Mr. Blenkarn:** There has been some suggestion that perhaps some of the health delivery expenses are not as high in Newfoundland, that costs of hospitals are not as high. Would you comment on that, on a per bed basis?

**Mr. Thornhill:** I am sorry, I am not quite sure that I understand your question, sir.

**Mr. Blenkarn:** There was some suggestion made, certainly to myself, that costs of operating a hospital were not as high, certainly in terms of construction costs and other operating costs, in Newfoundland and Labrador as they were perhaps in other parts of the country. Would you make comment on that?

**Mr. Thornhill:** Well, I could make one comment on that. One of the reasons for that certainly is the difference in the wage rates. For instance, the largest group of people working in hospitals is nurses. If we want to just compare the salary rates for nurses in Newfoundland versus, let us say, British Columbia, Alberta, Ontario—we can name almost any other province—you will see a very significant difference. This adds up to a lot of dollars. That would certainly be one reason. But, it is not just nurses. I think it is fair to say that salaries account for between 70 per cent and 75 per cent of the operating costs of hospitals. And so if the wages are lower, then the conclusion one would reach why the operating costs of hospitals may be lower is because a lower wage is paid to its workers.

**Mr. Blenkarn:** To what extent are you short staffed in your hospitals?

**Mr. Thornhill:** That is a difficult question to answer. Again, I think, if we wanted to compare staffing ratios with other parts of Canada, and again I do not have the statistical information with me, I would dare to say that you would probably find that there are lower staffing ratios. In particular, I think one of the areas that we have problems with in staffing our hospitals in Newfoundland is in the area of the paramedical disciplines because of the shortage of personnel available to us. In other words, we have a very, very difficult time recruiting people in certain of the paramedical areas to staff our hospitals. I guess the other reason is that a lot of our hospitals are very small hospitals, that provide in fact a very elementary, if you like, level of care. I think that, perhaps, would make a very significant impact on the cost of operating hospitals.

[Traduction]

ments de transfert versés par le fédéral en vertu du financement des programmes établis. Vous devriez peut-être vous plaindre du fait que les paiements de transfert ne sont pas suffisants.

Cependant, dans un autre ordre d'idée, vous vous préoccupez des services de santé et du pourcentage de dépenses provinciales consacrées aux services de santé. Vous avez dit que ce pourcentage est le moins élevé au pays. Pouvez-vous nous fournir les chiffres pour notre gouverne?

**M. Thornhill:** Non, monsieur le président, nous n'avons pas ces données sous la main. Cependant, c'est ce qu'on nous a fait comprendre, et ce qui a été confirmé, je crois, par les fonctionnaires du ministère de la santé lors de nos discussions.

**M. Blenkarn:** On a laissé entendre que les coûts par lit des hôpitaux ne sont pas aussi élevés à Terre-Neuve. Voulez-vous commenter?

**M. Thornhill:** Je m'excuse, je ne crois pas avoir saisi votre question.

**M. Blenkarn:** On m'a laissé entendre que les coûts de fonctionnement d'un hôpital à Terre-Neuve et au Labrador étaient moins élevés, surtout pour ce qui est des frais de construction et d'autres frais d'exploitation, que dans d'autres régions du pays. Voulez-vous faire une remarque à ce sujet?

**M. Thornhill:** Je pourrais faire un commentaire. L'une des raisons de cette situation est la différence des salaires. Il existe une différence considérable entre les salaires des infirmières à Terre-Neuve par rapport à ceux de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario, ou de presque toute autre province. Cette différence représente beaucoup d'argent. Cependant, la différence de salaire n'existe pas seulement dans le cas des infirmières. Les salaires représentent entre 70 et 75 p. 100 des frais d'exploitation des hôpitaux. Donc puisque les salaires sont moins élevés, il est normal que des frais d'exploitation des hôpitaux soient moins élevés également.

**M. Blenkarn:** Dans quelle mesure manquez-vous de personnel dans vos hôpitaux?

**M. Thornhill:** Il est difficile de répondre à cette question. Je n'ai pas de données statistiques avec moi, mais si l'on faisait une comparaison avec d'autres régions du pays, j'ose croire que l'on constaterait probablement des pourcentages de dotation moins élevés à Terre-Neuve. Nous manquons surtout de personnel paramédical dans nos hôpitaux. Autrement dit, nous avons beaucoup de mal à embaucher du personnel dans certains domaines paramédicaux pour nos hôpitaux. Il y a également le fait que beaucoup de nos hôpitaux sont très petits et ne fournissent que des soins élémentaires. J'estime que ce facteur pourrait influencer considérablement les frais d'exploitation des hôpitaux.



[Text]

• 1740

**Mr. Blenkarn:** That is the very nature of a dispersed population. You really can only have major hospitals in major cities.

**Mr. Thornhill:** That is correct.

**Mr. Blenkarn:** I notice the number of beds per thousand is not significantly different from Ontario or Prince Edward Island. Would you care to comment on that? In other words, you are not saying you are short of hospital beds, are you?

**Mr. Thornhill:** No, I did not say that we were short of hospital beds. Again, I think it is the distribution of the beds that is the significant factor. I do not have the information, but I wonder whether you have the information, not on the number of beds, but on the rate of occupancy of the beds, which is a very significant factor. I am thinking again of the dispersal of the population and the geographic nature of this province.

**The Chairman:** What you are saying is that the remote areas and the rural areas do not necessarily have the immediate disparity between them and St. John's?

**Mr. Thornhill:** Yes.

**Dr. Tough:** That disparity in fact works this way: in the rural areas there is probably an excess of beds, as judged by occupancy levels, and in the cities, which of course, because of the small nature and limited services of the rural hospitals, drain very significant proportions of patients from all over the province, the occupancy levels are extremely high—I think in both our hospitals, something in the order of 90 per cent, except in obstetrics, which itself is somewhere in the region of, I think, 80 per cent to 85 per cent, which, for obstetrics, is an excessively high level. I think, although we may have an overall four per thousand bed level, which is comparable to the rest of the country, the distribution results in a significant pressure on beds in the city hospitals.

One might just add to that, because I think this is perhaps also relevant to the distribution of funding and the extent to which the federal government can encourage the provinces to distribute funds in different programs, that we—and I suppose like many other provinces in this country—suffer from an inadequate supporting base of chronic-care beds, so our acute-care hospitals have beds used up by patients who would be more appropriately treated in other facilities. This reduces the effective level of acute-care beds in the population.

**Mr. Blenkarn:** The information we have on acute care beds is that there are 5.24 per thousand as opposed to a national average of 4.95 per thousand, indicating that you have more acute beds than other provinces, or the average of Canada.

**Dr. Tough:** Probably so, but the distribution of those beds and the differential levels of occupancy in the country and the cities, make that figure perhaps not very meaningful in relation to national average.

**Mr. Blenkarn:** Are you saying that you are not satisfied with the EPF block funding system; that you would rather have the federal government more directly involved, bearing in

[Translation]

**M. Blenkarn:** Puisque la population est très dispersée, les hôpitaux importants n'existent que dans les villes principales.

**M. Thornhill:** C'est ça.

**M. Blenkarn:** Je constate que le nombre de lits par mille habitants ne diffère pas de beaucoup de celui de l'Ontario ou de l'Île-du-Prince-Édouard. Avez-vous un commentaire à faire à ce sujet? Vous n'êtes quand même pas d'avis que vous manquez de lits d'hôpital, n'est-ce pas?

**M. Thornhill:** Non. Je n'ai pas dit que nous manquons de lits. Je répète qu'il faut surtout examiner la répartition des lits. Je n'ai pas les données, mais je voudrais savoir si vous savez quel est le taux d'occupation de lits, ce qui est un facteur très important. Je pense de nouveau à la géographie de la province et à la nature dispersée de la population.

**Le président:** Voulez-vous dire qu'il existe des disparités entre les régions éloignées et les régions rurales et Saint-Jean?

**M. Thornhill:** Oui.

**Dr Tough:** Voici ce qui se passe: dans les régions rurales, il existe probablement un surplus de lits, d'après les taux d'occupation, et dans les villes, à cause des services restreints fournis par les hôpitaux ruraux, les hôpitaux reçoivent beaucoup de malades de partout en province, et donc les taux d'occupation sont très élevés. Je crois que le taux d'occupation dans nos deux hôpitaux est de l'ordre de 90 p. 100, à l'exception de l'obstétrique, qui a un taux d'environ 80 ou 85 p. 100, ce qui est extrêmement élevé pour l'obstétrique. Bien que nous ayons en général 4 lits par mille habitants, ce qui est comparable au reste du pays, la distribution de la population fait qu'il y a un taux d'occupation très élevé dans les hôpitaux de la ville.

J'aurais une autre remarque à faire qui est pertinente également à la répartition du financement et à la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral peut encourager les provinces à distribuer les fonds à divers programmes. Comme beaucoup d'autres provinces du pays, Terre-Neuve manque de lits pour les maladies chroniques. Par conséquent, des personnes souffrant de maladies chroniques occupent des lits dans les hôpitaux qui devraient plutôt être destinés aux maladies aiguës. Il serait plus convenable de soigner les malades chroniques dans d'autres installations. Le nombre réel de lits pour les malades aigus est donc réduit.

**M. Blenkarn:** D'après nos données, vous avez 5.24 lits pour les maladies aiguës pour mille habitants, par rapport à la moyenne nationale de 4.95 par mille habitants. D'après ces chiffres, vous avez plus de lits pour maladies aiguës que les autres provinces, ou du moins plus que la moyenne nationale.

**Dr Tough:** C'est probablement exact. Cependant, le chiffre n'est peut-être pas significatif à cause de la répartition des lits et des différents taux d'occupation dans les régions rurales par rapport aux villes.

**M. Blenkarn:** Voulez-vous dire que vous n'êtes pas satisfait du système de financement forfaitaire des programmes établis; que vous préféreriez que le fédéral soit impliqué plus directe-

[Texte]

mind the fact that your province has increased its grants to hospitals, well in excess of the cash transfers in the last two years.

• 1745

**Dr. Tough:** No, I do not think we said that or implied it. And I think, as Major Thornhill said, it is very difficult for us to give an informed view on what the appropriate method of funding is.

What we are concerned with are two things: one, that the safeguards built into the block-funding system, which determine whether the federal government's intentions are being met by the provincial additions to those blocks, are in place; and secondly, that the revenue basis of this province—and I think probably of most of the other Atlantic provinces—is such that it there is only the block-funding system in place and no opportunity for certain additional funds, such as cost-shared funds, grant-in-aid funds, then we will never be able to develop the additional programs, such as dental programs, pharmacy programs, that some of the richer provinces can develop.

**The Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman. I just want to clarify one point, and make sure there is no misunderstanding in the minds of the witnesses, that the percentage cash increase, which was listed as 9.2 per cent, did not take into account the transfer of tax points, which are estimated to be worth \$52.4 million. That figure of \$52.4 million should be added to the cash transfer to arrive at a figure if we want to make a percentage increase.

The groups that have appeared before us have pleaded for federal funds, either a maintenance of the existing level of funding or increased funding and many of them are willing to accept conditions. And you yourself talked about federal safeguards and I believe you also mentioned national standards.

One point that I want to deal with is in connection with the difficulty of the federal government attempting to impose or even suggest safeguards or standards, and you mentioned yourself the problems of chronic care patients. When we were discussing with your Minister of Finance and you Minister of Health this morning the problems of your government, the Minister of Health pointed out that it is surely better to keep a person at home at a cost of \$400 rather than have him in a hospital at a cost of a couple of thousand dollars. So, in the second case, there is federal assistance, inasmuch as that person is now a hospital case.

In some of the provinces they are handling this problem of chronic care patients by imposing on the hospitals a requirement that a certain percentage of their beds be kept for chronic care patients. Are you doing the same in your respective hospitals? Or do you believe that maybe there should be a better way of handling this type of patient, as the Minister of Health suggested possibly in the home, and that if this type of patient is kept in the home, that there should be some assist-

[Traduction]

ment, compte tenu du fait que votre province a augmenté ses subventions aux hôpitaux de beaucoup plus que le paiements de transfert depuis deux ans?

**Dr Tough:** Non, je ne crois pas que nous ayons dit cela ni l'ayons laissé entendre. Comme M. Thornhill l'a dit, j'estime qu'il nous est très difficile de donner une opinion éclairée sur la méthode de financement appropriée.

Nous avons deux préoccupations: d'une part, d'assurer l'existence des garanties conçues dans le système de financement fortitaire, qui déterminent si l'apport du gouvernement provincial respectent les intentions du fédéral; d'autre part, nous nous préoccupons du fait que la base des recettes de cette province et de la plupart des autres provinces atlantiques est telle que s'il n'existe qu'un système de financement fortitaires et qu'il n'existe pas d'occasion d'obtenir d'autres fonds supplémentaires, comme les fonds à coûts partagés et les bourses de recherche, nous ne pourrions jamais mettre sur pied des programmes supplémentaires tels que les programmes dentaires ou de pharmacie que certaines provinces plus nanties peuvent se permettre.

**Le président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président. Je veux simplement m'assurer que les témoins comprennent bien que l'augmentation des paiements de 9.2 p. 100, ne comprend pas le transfert des points fiscaux, que l'on estime valoir 52.4 millions de dollars. Il faudrait rajouter ce montant de 52.4 millions de dollars au paiement des transferts afin de connaître le pourcentage d'augmentation.

Les groupes qui ont comparu devant nous nous ont imploré soit de maintenir le niveau actuel de financement ou de l'augmenter. Beaucoup d'entre eux sont disposés à accepter certaines conditions. Vous avez vous-même fait allusion aux garanties fédérales et je crois que vous avez également parlé de normes nationales.

Je veux aborder le problème de la difficulté qu'aurait le fédéral à essayer d'imposer ou même suggérer des garanties ou des normes. Vous avez vous-même fait allusion aux problèmes des malades chroniques. Ce matin, le ministre de la Santé de votre gouvernement nous a dit qu'il est préférable de soigner un malade à la maison au coût de \$400 plutôt que de l'hospitaliser au coût d'environ \$2,000. Si le malade est hospitalisé, le gouvernement fournit de l'aide.

Certaines provinces font face au problème de malades chroniques en obligeant les hôpitaux à réserver un certain pourcentage des lits aux malades chroniques. Procédez-vous ainsi? Ou croyez-vous qu'il faudrait plutôt trouver une meilleure façon de soigner de tels malades, peut-être à la maison, comme le ministre de la Santé l'a suggéré? Estimez-vous que le gouvernement fédéral devrait fournir de l'aide si un malade chronique est signé à la maison?



[Text]

ance provided from the federal government towards, such costs?

**Dr. Tough:** With regard to the designation of certain acute care beds as chronic beds, as has been done, I think, in Quebec and possibly in some other provinces, there is a big difference between doing that as a planned strategy on the part of the provincial government or the Department of Health and allowing it to happen by default; and the difference is this: that if you have a certain number of chronic beds set aside to give chronic care, you provide the appropriate level of nursing in that block of beds which is geographically located within your hospital, you provide the appropriate environment and, perhaps most important of all, the appropriate programs for chronic care patients.

If you distribute these people willy-nilly throughout the hospital because they just happen to be there, they are provided with an inappropriate level of nursing care, the environment in which they are located is certainly not what chronically ill or senior citizens should have, and the programs which you would put in place for looking after these people—say, the occupational therapy and recreational therapy programs—cannot possibly be delivered in the middle of an acute ward where the patient beside them may be an ordinary acute medical or surgical patient.

So I think that is the answer, in part, to the question as to whether we should. As far as I am aware—with the exception of a possibly rather special case where two hospitals are run as one, and one is a chronic care institution, the General Hospital and the Leonard Miller Health Centre—we have not been advised by the provincial government to set aside a number of our beds as chronic care beds. I think that answers your question, in that sense. If the provincial government were to say that, we would be faced, inevitably, with a reduction in the number of acute care beds. Our experience is that we are not sufficiently well bedded in the acute care sector to do that. So the conclusion you would draw from that is that we need to provide more chronic care facilities, we need to provide the capital to set these up and at least to leave the acute care bed ratio where it is.

• 1750

You did make another point at the beginning, which was more general, I think, and that was about the role of the federal government in setting standards . . .

**Mr. Herbert:** Safeguards.

**Dr. Tough:** . . . and safeguards. Again, this brings me back to our original question. I think there is this big philosophical question that needs to be answered: Why does the federal government fund health care in the first place? It is a provincial jurisdiction. Obviously, the provincial governments are not wealthy enough, in most cases, to do it on their own, so away back in the cost-sharing days you have the situation of a federal government providing the revenues for a provincial responsibility. At that point, and indeed at the present point, there seems to be no alternative to that. But is it a provision of

[Translation]

**Dr. Tough:** Je crois que le Québec, et peut-être d'autres provinces également, ont obligé les hôpitaux à désigner un certain nombre de lits pour les malades souffrant d'affections aiguës comme lits pour les malades chroniques. Il existe une grande différence entre le fait de la faire dans le cadre d'une stratégie du gouvernement provincial ou du ministère de la Santé et le fait de permettre à une telle situation d'exister faute d'avoir agi. Voici la différence: si vous réservez un certain nombre de lits pour les malades chroniques, vous fournissez un niveau convenable de soins infirmiers aux malades dans les lits que se trouvent dans cette partie de votre hôpital. L'on crée une ambiance convenable, et, ce qui est peut-être le plus important, les programmes convenables pour les malades chroniques.

Si de tels malades sont éparpillés à travers l'hôpital, ils ne reçoivent pas des soins infirmiers appropriés, l'ambiance n'est pas convenable aux malades chroniques ni aux personnes âgées, et les programmes d'ergothérapie et de récréation ne peuvent pas être offerts dans une salle où il y a également des malades souffrant de maladies aiguës ou ayant subi des interventions chirurgicales.

C'est une réponse partielle à votre question. Que je sache et sauf le cas un peu spécial où l'on gère deux hôpitaux, dont l'un est une institution pour malades chroniques, comme une seule entité, le General Hospital et le Leonard Miller Health Centre, le gouvernement provincial ne nous a pas obligés à réserver un certain nombre de lits pour les malades chroniques. C'est la réponse à votre question. Si le gouvernement provincial nous imposait une telle exigence, il faudrait, inéluctablement, réduire le nombre de lits réservés aux malades souffrant d'affections aiguës. D'après notre expérience, nous n'avons pas suffisamment de lits pour ce genre de malades pour le faire. Nous avons donc besoin davantage d'installations pour soigner les malades chroniques, et il faut le capital nécessaire pour mettre de telles institutions sur pied et ne pas diminuer le nombre de lits réservés aux maladies aiguës.

Vous avez également soulevé une question plus générale au début, je crois, concernant le rôle du gouvernement fédéral dans l'établissement de normes . . .

**M. Herbert:** Garanties.

**Dr. Tough:** . . . et de garanties. Cela me ramène de nouveau à la question du début. A mon avis, il faudrait répondre à une grande question philosophique: pourquoi le gouvernement fédéral finance-t-il les soins médicaux de toute façon? Il s'agit d'un domaine de compétence provinciale. La réponse est évidemment que la plupart des gouvernements provinciaux n'ont pas les ressources nécessaires pour le faire à eux seuls. A l'époque du partage des coûts, le gouvernement fédéral fournissait des fonds pour un domaine qui relevait de la compétence provinciale. Il ne semble pas exister d'autres possibilités.

*[Texte]*

revenues with no strings attached?—in which case, all the federal government is doing is providing money and hoping that the provincial government will provide adequate services. Or does the federal government, as a national government, have any interest at all in the standards of health care provided across the country? If so, does it tie that interest, in any way, to the money it provides the provincial governments to deliver that health care funding? I think this is the basic, underlying philosophical question of any health care cost-sharing arrangement between federal and provincial governments.

**Mr. Herbert:** There is, of course—and this will be my last point—the option of the federal government to intervene, if you like, in programs of the federal government's choosing. Your government, the Newfoundland government, this morning indicated some difficulties with capital expenditures. One way in which there could be direct assistance to this province would be through a reactivation of the health resources fund, for example, which would provide a direct input of funding for capital construction. Presumably, that would be one way in which the federal government could use its fiscal powers, whatever fiscal powers it has left, in order to assist provinces, such as Newfoundland, that obviously have a greater need, despite equalization programs, for additional funding in the health care field. I am looking for alternatives always. Obviously, the federal government is talking about taking moneys from one set of programs, presumably—at least it says so—to use them for another purpose somewhere else. It seems to me that one of the ways in which we can help the have-not provinces is to put in more 100-cent dollars if we have to take away some of the 50-cent dollars. This is why I mentioned the health resources fund as a possibility.

**Dr. Tough:** Certainly, on the face of it, that sounds a very attractive possibility; in particular, that would seem very appropriate to what would appear to be the lack of capital to invest in chronic care facilities, rather than the lack of revenues to provide for the operation of these facilities. But, as you are well aware, any capital project leads, in the future, to operating expenses. Clearly, just as it finds difficulty in supporting the capital expenditure of a hospital, which it knows is going to lead into an operating expense, the provincial government would need to look very carefully at what the federal government was committing it to if it were to have a capital grant—not that one wishes to look a gift horse in the mouth and, as I say, that is a very attractive, on the surface, proposition. But clearly it is something that we, I do not think, can express any expert views on, except to say that one of the problems we have in Newfoundland is the lack of an adequate capital base in relation to our health care system. We certainly need more chronic care facilities of one kind and another. Some of our hospitals need a considerable amount of capital expenditure placed upon them, and indeed the provincial government is planning to do some of this. But if capital expenditure comes from those sources and is at the cost of money which would be used to operate the existing service or programs, then that is a real problem, and money from the federal government to save the provincial government from footing these expenditures I am sure would be of great benefit.

*[Traduction]*

Mais les fonds sont-ils attribués sans condition? Si oui, le fédéral ne fait que fournir les fonds et espérer que le gouvernement provincial fournira les services appropriés. Ou le gouvernement fédéral, en tant que gouvernement national, devrait-il s'intéresser aux normes de soins médicaux disponibles à travers le pays? Si oui, est-ce qu'il doit imposer des conditions aux fonds qu'il attribue aux gouvernements provinciaux pour fournir les soins de la santé? C'est la question philosophique fondamentale de tout accord de partage de coûts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

**M. Herbert:** Je voudrais souligner en dernier lieu que le fédéral a la possibilité d'intervenir dans les programmes de son choix. Ce matin, le gouvernement de Terre-Neuve nous a parlé de certains problèmes qu'il éprouve dans le domaine des dépenses d'investissement. Le fédéral pourrait aider cette province directement en réactivant le fonds de ressources de la santé, qui financerait directement des projets de construction importants. De cette façon, le gouvernement fédéral pourrait se servir des pouvoirs fiscaux qui lui restent afin d'aider des provinces comme Terre-Neuve, qui sont plus démunies, malgré les programmes de péréquation, à obtenir du financement supplémentaire dans le domaine des soins médicaux. Je cherche toujours des solutions de rechange. Le gouvernement fédéral dit qu'il va enlever des fonds à un ensemble de programmes pour les utiliser ailleurs. A mon avis, le fédéral peut aider les provinces moins nanties en leur fournissant davantage de dollars qui valent 100 cents s'il faut enlever certains dollars qui valent 50c. C'est la raison pour laquelle j'ai fait allusion au fonds de ressources de la santé.

**Dr Tough:** A première vue, la possibilité semble très intéressante, surtout parce qu'on semble manquer de capital pour construire des installations pour les malades chroniques, plutôt que de manquer de fonds pour le fonctionnement des ces installations. Cependant, comme vous le savez très bien, tout projet d'investissement entraîne des dépenses d'exploitation à l'avenir. Si le gouvernement provincial a du mal à appuyer une dépense d'investissement d'un hôpital, parce qu'il sait qu'une telle dépense va entraîner des dépenses d'exploitation, il devrait examiner de tout aussi près les conditions imposées par le fédéral si ce dernier lui donnait une subvention d'investissement. A cheval donné, on ne regarde pas la bride, et comme je l'ai dit, la proposition semble très intéressante à première vue. Cependant, je n'estime pas que nous soyons en mesure de nous exprimer en tant qu'experts. Tout ce que nous pouvons dire, c'est que l'un des problèmes que nous connaissons à Terre-Neuve est le manque d'une base de capital suffisante pour notre système de soins de santé. Il faut sûrement davantage d'installations destinées aux soins chroniques. Certains de nos hôpitaux auront besoin de sommes considérables pour des dépenses d'immobilisation et, c'est un fait, le gouvernement provincial envisage de faire quelque chose. Cependant, si c'est de cette source que l'on doit tirer les sommes nécessaires aux dépenses d'immobilisation et si cela se fait aux dépens des sommes réservées pour la fourniture des services et le déroulement des programmes actuels, nous ferons face à un problème



[Text]

[Translation]

épineux qu'une aide financière de la part du gouvernement fédéral pourrait contribuer à régler.

• 1755

**The Chairman:** Thank you very much. I would like to advise members that contrary to the information I gave earlier we have another representation afterwards from the Newfoundland Medical Association. I did not have my note here, but the witnesses are here.

I have just one brief question to Dr. Tough or Major Thornhill. When the last agreement was negotiated, the Established Programs Financing agreement—the purpose of which, or partly, was to allow more flexibility to the provincial governments to modify or change their health care programs—there was a special payment added for extended health care. Has it been your experience in Newfoundland that this has changed the system of health care somewhat? Has the provincial government here used that as a way to change—for example, as Mr. Herbert indicated in his first question—to get people out of expensive hospital beds to other kinds of institutions? Under the old hospital program that was not possible.

**Dr. Tough:** Major Thornhill reminds me that one of the significant moves in this direction has been the development of the home care program which I think is funded in this way, and I have no doubt there have been others. The adult rehabilitation centre is probably another one. But I think one has to say that, particularly in the field of extended care, long-term care, chronic care, not nearly enough has been done. Of course, it is not the Department of Health that is largely responsible for these institutions.

**The Chairman:** But you are saying that in this case flexibility has been helpful in changing the delivery, in a sense, without putting an undue burden on the Province of Newfoundland.

**Dr. Tough:** Oh, yes. I think that is very true, yes.

**The Chairman:** Okay, thank you very much, gentlemen, for your contribution. Your testimony is very valuable and will help us in our consideration of these issues.

**Dr. Tough:** Thank you very much.

**The Chairman:** We will go right on with the Newfoundland Medical Association without interruption because our time is moving on. So you are tied to your chairs, gentlemen. My information is that we have before us representatives from the Newfoundland Medical Association, Dr. R. Whelan and Dr. G. Hogan. One of you, I believe, will make a brief presentation. Do you have a brief that you want distributed?

**Dr. R. Whelan (Newfoundland Medical Association):** No, Mr. Chairman, we do not have a brief, but we would like to make some short introductory comments.

**The Chairman:** Okay. If you have any kinds of documents we can append them, even if you do not read them, if you want to see them publicly on the record as your contribution.

**Le président:** Merci beaucoup. Je tiens à signaler que contrairement à ce qui a été annoncé tout à l'heure, nous entendrons une autre délégation, l'Association médicale de Terre-Neuve, tout de suite après. Les témoins sont ici mais, comme je n'avais pas ma liste, j'ai oublié de les annoncer.

Je voudrais poser une brève question au Dr Tough ou au Major Thornhill. Quand la dernière entente a été négociée, celle du financement des programmes établis, qui visait à donner aux gouvernements provinciaux plus de latitude pour modifier leur programme de soins médicaux, on a prévu un versement spécial supplémentaire pour les soins prolongés. Avez-vous remarqué si, à Terre-Neuve, cette mesure spéciale modifiait votre régime de soins médicaux? Le gouvernement provincial a-t-il saisi cette occasion pour, comme le disait M. Herbert dans sa première question, faire passer dans d'autres établissements des patients occupant des lits d'hôpitaux très coûteux? En vertu du régime précédent, c'était impossible.

**Dr Tough:** Le major Thornhill me rappelle qu'un des résultats concrets de cette mesure a été la mise au point d'un programme de soins à la maison financé à même ces paiements spéciaux et je suis sûr qu'il y a eu d'autres répercussions de ce genre. Le centre de réhabilitation pour les adultes est sûrement une des conséquences de cette mesure. Je tiens cependant à ajouter que dans le domaine des soins prolongés, à long terme, chroniques, trop peu a été fait. Bien entendu, la responsabilité première de ces établissements n'incombe pas au ministère de la Santé.

**Le président:** Vous semblez dire que dans ce cas, la latitude ainsi permise a servi à modifier en quelque sorte le genre de service offert, sans pour autant aggraver le fardeau de la province de Terre-Neuve.

**Dr Tough:** Sans aucun doute. Vous avez tout à fait raison.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs. Vos témoignages nous seront précieux dans l'étude de ces questions.

**Dr Tough:** Merci beaucoup.

**Le président:** Nous passerons tout de suite à l'Association médicale de Terre-Neuve, sans faire de pause, car le temps nous presse. Êtes-vous prêts messieurs? Si je ne m'abuse, nous accueillons les représentants de l'Association médicale de Terre-Neuve, les docteurs R. Whelan et G. Hogan. L'un d'entre vous voudrait faire un court exposé. Avez-vous préparé un mémoire que vous voudriez que nous distribuions?

**Dr R. Whelan (Association médicale de Terre-Neuve):** Non, monsieur le président, nous n'avons pas préparé de mémoire mais je voudrais faire quelques remarques préliminaires.

**Le président:** D'accord. Si vous possédez quelques documents que ce soit que nous pourrions annexer à notre compte rendu, documents que vous n'avez pas à lire forcément, nous nous ferons un plaisir de le faire pour qu'ils soient rendus publics.

[Texte]

**Dr. Whelan:** Thank you, Mr. Chairman. I feel now, having heard some of the other witnesses who have appeared before you this evening, that it is almost a déjà vu phenomenon as I read my notes here. Everybody wants the alligator to eat him last, and I suppose this is true. We are no different. We are extremely concerned about a reduction in federal funding coming into this province. We have not been able either, because of political ineptitude, to convince our government that our health care system is in grave danger. With the release of our recent provincial budget and the cuts made to our hospitals which you just heard of, this has been of grave concern to us as physicians.

• 1800

We would like to say at the outset that we will be supporting the submission of the CMA which is to be made before you on May 12. This is our national body and we have had input into this. But we would like to reserve the right to submit a separate submission to you before the closure and we would like to do this before you have come to your final conclusions.

**The Chairman:** On that point, all you have to do is to take Mrs. Lever's address . . .

**Dr. Whelan:** Yes.

**The Chairman:** . . . and send it to her. We have already decided that every witness who appears before us, even if he does not have his or her submission prepared in final form, that it will be automatically appended to one of our proceedings and you will receive a copy of those proceedings.

**Dr. Whelan:** Thank you, Mr. Chairman.

I will not continue in the same vein because you have heard so much of it and our concerns are those that have been expressed to you here today. We have had great difficulties over the past five to ten years in maintaining a standard of health care in this province commensurate with that which is enjoyed by the rest of Canada and most of this can be explained because of our reduced tax base and our primarily undeveloped natural resources. The comment was made by Mr. Blaikie, I believe, that if we come up smelling oil off the coast perhaps most of this problem will vanish. However, we are not pinning our hopes on that. We do not know how the level of health care in this province, which has been reached by great sacrifice by both the providers and the paymasters, will be maintained in light of the current economic restrictions which have been announced.

Mr. Chairman, I doubt that this has happened in any other part of Canada, but last year our government finally agreed to purchase a CAT scanner for this province with 600,000 persons. The proviso was that the general public in this province contribute \$150,000 towards the purchase and, thank God, there were people who undertook to form a private citizens' committee to raise this amount of money. It is difficult, I am sure, for some of you who come from provinces where there are three, four and even five CAT scanners to appreciate the fact that the purchase of one in a geographically isolated part of Canada is contingent upon raising over 10 per cent of the total amount by the general public. I do not object to the

[Traduction]

**Dr Whelan:** Merci, monsieur le président. Après avoir écouté certains autres témoins qui ont comparu ici ce soir, j'ai l'impression, à la lecture de mes notes, que je vous sers un plat réchauffé. Chacun d'entre nous veut être le dernier à passer dans la fosse aux lions et nous ne sommes pas différents des autres. Nous nous préoccupons au plus haut point de la réduction des fonds fédéraux destinés à notre province. A cause des affres de la vie politique, nous n'avons pas pu convaincre notre gouvernement que notre régime de soins de santé était gravement menacé. Récemment, le gouvernement a déposé le budget provincial et les restrictions qu'il prévoit, et dont on vous a donné les détails il y a un instant, nous préoccupent gravement à titre de médecins.

Je tiens à dire dès le départ que nous appuierons le mémoire de l'Association médicale canadienne qui vous sera présenté le 12 mai prochain. Nous sommes affiliés à cet organisme national et nous avons participé à la préparation du mémoire. Nous voudrions cependant présenter un mémoire distinct d'ici à ce que vous mettiez terme à vos délibérations.

**Le président:** A ce propos, il vous suffit de connaître l'adresse de M<sup>me</sup> Lever . . .

**Dr Whelan:** Je sais.

**Le président:** . . . afin de le lui envoyer. Nous avons déjà la liste des témoins que nous entendrons et, au moment du témoignage, peu importe si le mémoire est terminé, car il sera de toute façon consigné en annexe aux comptes rendus de nos délibérations dont vous recevrez copie.

**Dr Whelan:** Merci, monsieur le président.

Je ne reviendrai pas sur ce qui a déjà été dit, mais soyez assuré que nos préoccupations sont du même ordre que celles qui ont déjà été exprimées. Nous avons du mal depuis cinq ou dix ans à maintenir le même niveau de qualité de prestation des services de santé dans notre province que dans le reste du Canada et cela s'explique du fait que notre assiette fiscale est réduite et que nos ressources naturelles ne sont pas encore exploitées. M. Blaikie a dit que, grâce au pétrole au large de nos côtes, notre problème se résoudra tout seul. Toutefois, nous n'y comptons pas trop. En effet, nous ne savons pas comment le niveau de prestations des soins de santé offert dans cette province, niveau atteint au prix de sacrifices énormes consentis par le personnel médical et ceux qui tiennent les cordons de la bourse, sera maintenu étant donné les restrictions économiques annoncées dernièrement.

Monsieur le président, je ne sais pas si la situation se répète dans d'autres régions du Canada, mais j'en doute. L'an dernier, notre gouvernement a finalement accepté d'acheter un computomographe pour notre province dont la population est de 600,000 âmes. C'était à la condition que le public paie \$150,000 du prix d'achat et grâce à Dieu, il s'est trouvé des gens pour former des comités de citoyens afin de réunir cette somme. Ceux d'entre vous qui viennent de provinces où il existe trois, quatre ou même cinq computomographes auront du mal à comprendre qu'une province géographiquement isolée du reste du Canada ne peut pas se permettre d'en acheter un à moins que 10 p. 100 du prix total ne soit versé par le public. Je



[Text]

general public contributing to health care in whatever form, and certainly most people would contribute to it, but I deplore the necessity of having the purchase of such a necessary diagnostic piece of equipment contingent upon that amount of money being collected publicly.

I do not have any other comments to make because most of them have already been made. I would like to support the comments which were made by the members of the hospital committee, that the restrictions which have been placed upon them by the reduction in their budgets, are ones that we will find very difficult to live with. We have a very scattered population in this province and diagnostic facilities and lab facilities cannot be duplicated in every little small community. That is why the major base referral hospitals are situated in the major urban centres of the province. People have to be brought long distances for even simple diagnostic procedures. An upper GI series on the Burin Peninsula of this province necessitates a trip of 240 miles. Minimum lab facilities exist in the scattered areas and visiting specialists are improving the situation, but without adequate diagnostic facilities this simply will not happen.

I have nothing else to add. Perhaps Dr. Hogan would like to add a few comments before we entertain questions from members of the committee.

**Dr. G. Hogan (Newfoundland Medical Association):** Basically, we came here just to make a few off-the-cuff comments and the message we wanted to bring was that underfunding is the big problem here. We are not pointing the finger as to where the blame should lie or whether we should try to assign that in one way or the other. But this is the problem with health care in this province: there just are not adequate funds to provide the necessary facilities and without the necessary facilities the necessary physicians are not available in the province. There is a great shortage of specialists in all areas throughout the province because there are no facilities for them to practise their specialties in a lot of areas.

• 1805

Somebody asked earlier why the hospital costs were less in this province than in some others and I think you will find if you check into it that it is because the facilities are not available. Such things as a CAT scanner or special labs are just not available here and because of this the expenses in running the hospital are not there. That might be great as far as the Department of Health is concerned, but it does not do the general public any good. They have to go hither and yon for different tests and different treatments.

As I mentioned, you cannot have a CAT scanner done here and you cannot have a kidney transplant done here. If somebody, God forbid, needs a kidney transplant, they have to go to Montreal or Toronto and sit around and wait until a suitable donor becomes available. This is all because of the lack of proper facilities here in order to do these things. There are a dozen different examples of this sort of situation.

[Translation]

ne vois pas d'inconvénient à ce que le public contribue aux achats nécessaires aux soins de santé et la plupart des gens donnent généreusement. Je déplore cependant le fait que nous ayons à demander l'aumône pour acheter un appareil indispensable pour les diagnostics.

Je m'arrêterai ici car ce que j'ai à dire a déjà été dit. Je voudrais appuyer les remarques faites ici par les membres du comité des hôpitaux, remarques concernant les restrictions budgétaires qui leur sont imposées, car nous aurons beaucoup de mal à nous en tirer. La population de la province est éparpillée et l'équipement nécessaire aux diagnostics, les installations de laboratoires, ne peuvent pas être multipliés. C'est pourquoi les hôpitaux généraux importants sont situés dans les grands centres urbains de la province. Il faut donc déplacer les patients à grande distance pour une simple procédure de diagnostic. Un examen gastro-intestinal pour quelqu'un qui vit dans la péninsule de Burin exige un voyage de 240 milles. Dans certaines agglomérations, il existe des installations de laboratoire précaires et les spécialistes qui font des visites sur place permettent de diminuer les inconvénients de cette situation. Cependant, sans installation de diagnostic suffisante, ce sera peine perdue.

Je n'ai rien à ajouter. Peut-être que le docteur Hogan voudra faire quelques remarques avant que nous répondions aux questions des membres du comité.

**Dr G. Hogan (Association médicale de Terre-Neuve):** Nous sommes venus ici pour faire quelques remarques au pied levé mais le message que nous voulons vous laisser est très clair: le financement insuffisant est un problème énorme pour nous. Nous n'essayons pas de blâmer qui que ce soit de cela, car là n'est pas la question. Il n'en demeure pas moins que nous faisons face à un problème aigu car il n'y a pas assez de fonds chez nous pour offrir les installations nécessaires et, sans elles, les médecins dont nous avons besoin sont introuvables. Il y a une grave pénurie de spécialistes dans tous les domaines dans la province car en maints endroits dans la province, il n'existe pas d'installations leur permettant d'exercer.

Quelqu'un a demandé tout à l'heure pourquoi les coûts dans le secteur hospitalier sont moindres dans la province que dans d'autres. Et je pense qu'en y regardant de plus près, on découvrira que cela s'explique du fait qu'il n'existe pas d'installations adéquates. Ces appareils comme les computomographes, ou encore des laboratoires spéciaux n'existent pas ici si bien que tout le secteur hospitalier ne fait pas face à ce genre de dépenses. Le ministère de la Santé s'en félicite peut-être, mais cela n'aide absolument pas le grand public. Pour faire des tests, et pour suivre divers traitements, il faut se déplacer dans tous les azimuts.

Comme je l'ai déjà dit, nous ne pouvons pas faire de computomographies ici et nous ne pouvons pas faire de greffe du rein non plus. Si un malheureux a besoin d'une greffe du rein, il lui faut aller à Montréal ou à Toronto, perdre du temps jusqu'à ce qu'un donneur se présente. Tout cela parce que nous n'avons pas d'installations adéquates ici même. Je pourrais

[Texte]

Facilities are cheaper here than they are elsewhere because there are fewer here than there are anywhere else. That is about all I have to say, sir.

**The Chairman:** I am told Dr. Karl Misik has now joined Dr. Whelan and Dr. Hogan.

Mr. Thacker, do you have any questions?

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, I think I appreciate the position that Newfoundland finds itself in. My question was going to relate to equalization, but I am not sure these gentlemen, with great respect, would be qualified to get into the equalization formula which was designed, as I understand it, to provide a comparable level of public service even though your taxation base might not be equal. I understand from the evidence today that that is really seriously in doubt with respect to Newfoundland and that all the witnesses are asking for an injection of certainly capital and possibly even operating grants in order to come up to the basic national average. Would you care to respond to that? Is that a correct impression that I might have?

**Dr. Hogan:** As far as the funding is concerned, that is certainly out of my sphere of expertise. We are just in the process of trying to provide health care. The question you are asking I do not feel competent to answer.

**The Chairman:** Dr. Whelan.

**Dr. Whelan:** Mr. Chairman, if I could just add to that, it is my understanding that, although Justice Hall—with the full powers of a royal commission—intimated that there may not have been matching funds coming from the province, he was not able to prove it. It was certainly intimated, but we have never had the facilities to challenge the government on this issue. We have never had the information to do so, I should say.

**The Chairman:** Mr. Thacker, are you finished?

**Mr. Thacker:** Yes, I am finished, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Loiselle.

**Mr. Loiselle:** You say that you have poorer services here and you have no equipment. Just to get to the national average, how much money—do you have some figure in mind—is required as capital?

**Dr. Whelan:** Mr. Chairman, the problems of medical economics really lie outside of our sphere, but I will just give you one little example which may help to answer the questions for you. In the past two years our provincial government through the Department of Health has asked the physicians under a special steering committee to try to recruit ophthalmologists for this province. We have only six or seven registered, fully qualified ophthalmologists in the whole province and most of those are resident in St. John's. In an effort to do this we went to physicians from this province—because we felt they would be most likely to stay in the province—who are in training programs in ophthalmology and encouraged them to come back and, when they came back, to geographically locate

[Traduction]

vous donner une demi-douzaine d'autres exemples du même genre.

Les installations reviennent donc moins cher ici qu'ailleurs car il y en a moins ici qu'ailleurs. C'est tout ce que je tenais à dire.

**Le président:** On nous dit que le docteur Karl Misik vient de se joindre au docteur Whelan et au docteur Hogan.

Monsieur Thacker, avez-vous des questions?

**M. Thacker:** Monsieur le président, je crois comprendre la situation de Terre-Neuve. Je voudrais parler de la péréquation, mais je voudrais être sûr que ces messieurs, sauf le respect que je leur dois, soient compétents pour parler d'une formule de péréquation qui a été conçue, si je ne m'abuse, pour donner un niveau comparable de services publics, même si les assiettes fiscales des provinces variaient. D'après les témoignages que j'ai entendus aujourd'hui, la réalité est toute autre, en ce qui a trait à Terre-Neuve; et tous les témoins demandent des subventions d'immobilisation et même des fonds d'exploitation afin de pouvoir atteindre la moyenne nationale. Qu'en pensez-vous? Est-ce que je me trompe?

**Dr Hogan:** Pour ce qui est du financement, il est vrai que je ne m'y connais pas grand-chose. Nous essayons d'offrir des services de santé. Je ne suis donc pas compétent pour répondre à votre question.

**Le président:** Docteur Whelan.

**Dr Whelan:** Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter que je crois comprendre que le juge Hall, investi de tous les pouvoirs d'une commission royale, a laissé entendre que dans certaines provinces, il n'y aurait pas appariement des fonds, mais cependant il n'a pas pu le prouver. Il l'a laissé entendre, cela est sûr. Nous n'avons cependant jamais eu la possibilité de réclamer quoi que ce soit au gouvernement à cet égard. Nous n'avons jamais eu de renseignements non plus.

**Le président:** Monsieur Thacker, avez-vous terminé?

**M. Thacker:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Loiselle.

**M. Loiselle:** Vous dites que les services que vous offrez ici sont de moindre qualité et que vous n'avez pas d'équipement. Pour vous hisser au niveau de la moyenne nationale, combien vous faudrait-il? Avez-vous déjà calculé cela? Quel montant vous faudrait-il?

**Dr Whelan:** Monsieur le président, les considérations économiques du point de vue médical nous échappent, je dois l'avouer, mais je vous donnerai un exemple, en guise de réponse à votre question. Au cours des deux dernières années, notre gouvernement provincial, par l'intermédiaire du ministère de la Santé, a demandé aux médecins réunis en un comité spécial, de recruter des ophtalmologues pour la province. Pour toute la province, il n'y a que six ou sept ophtalmologues compétents, diplômés, et la plupart sont à Saint-Jean. Pour pallier cette situation, nous nous sommes adressés, pensant qu'ils étaient candidats tout désignés, aux médecins de la province qui sont en train de se former en ophtalmologie. Nous les avons donc encouragés à revenir et, à leur retour, à se



[Text]

themselves in other areas of the province so that the flow into St. John's over long distances would be done away with.

• 1810

We were successful in recruiting two ophthalmologists who will be finishing in the next two years. They will be located in central Newfoundland, in Gander and Grand Falls. But there are no facilities in place for them to practise the speciality for which they are trained. So it means that out-patient facilities with a full ophthalmological scope have to be put in place and, with the current restrictions on budgets, I do not see how that can possibly come to pass. So when you ask me how much money we would need to do it, I really cannot answer that question. I can tell you, though, that the existing facilities in these hospitals are not capable of absorbing necessary specialists that we have been trying to recruit to come back.

**Mr. Loiselle:** Mr. Chairman, from this testimony plus the other one I think I am convinced, after today anyway, that we will have to come to the conclusion that equalization and the block funding and the cost-sharing programs just have not achieved the goal we had in mind because the vicious circle is worse today than it was five or ten years ago. You are telling us that the gap between the rich provinces and a province like yours is just wider and wider.

**Dr. Whelan:** Mr. Chairman, part of this may be due to the fact that we have not been successful in convincing our government that the upgrading of the health care system in this province is so badly needed. This may simply be due, as I said earlier, to our ineptitude as politicians, but certainly it has not been from lack of trying.

**Mr. Loiselle:** As a last comment, do you have the feeling that your own provincial government has been able to do more?

**Dr. Whelan:** We have not been in any major conflict with our provincial government. We do not feel that our politicians are unfeeling and uncaring. We just think that they have received more efficient pressure from other groups for the provincial funding available than they have received from us. I believe that what happens in government—and forgive my naiveté—is that any group of people who continue to provide a service despite the difficulties involved in doing so will not necessarily get increased funding for their efforts. Physicians do not go on strike. Except in Saskatchewan, until two years ago there was no withdrawal of health care services in this province. Then for the very first time the nurses were forced to go out on strike, and I fully believe they were forced to do it.

**The Chairman:** Mr. Loiselle, I would like to point out something that may in fact be helpful to Dr. Whelan in the future when he debates these questions in public or speaks to his provincial government or whatever. I too am an Atlantic Canadian. I am from northeastern New Brunswick. There is a danger that we beat ourselves over the head to convince ourselves that everything is so rosy elsewhere. It is probably true that there is great disparity in health care, but we have an analysis here of the fiscal capacity of the provinces.

[Translation]

rendre en province, à l'extérieur de Saint-Jean, afin que les déplacements à grande distance soient supprimés.

Nous avons réussi à recruter deux ophtalmologues qui recevront leur diplôme d'ici deux ans. Ils pratiqueront dans le centre de la province, à Gander et à Grand Falls. Il n'existe cependant pas d'installations pour qu'ils puissent exercer la profession très spécialisée pour laquelle ils sont formés. Cela signifie que des installations hospitalières externes, équipées de tout le matériel ophtalmologique nécessaire, doivent être mises sur pied, et étant donné les restrictions budgétaires actuelles, cela est très compromis. Vous me demandez de combien nous avons besoin. Je ne puis pas vous répondre. Je puis vous dire cependant que les installations actuelles dans ces hôpitaux ne pourront pas suffire aux exigences des spécialistes que nous nous sommes donnés beaucoup de mal à recruter.

**M. Loiselle:** Monsieur le président, d'après ce témoignage, je suis porté de conclure que la péréquation et le financement en bloc des programmes à frais partagés n'atteignent pas l'objectif pour lequel ils ont été conçus, car c'est un cercle vicieux, pire aujourd'hui qu'il y a cinq ou dix ans encore. Vous me dites que l'écart entre les provinces riches et les provinces comme la vôtre s'élargit de plus en plus.

**Dr Whelan:** Monsieur le président, cela s'explique en partie du fait que nous n'avons pas réussi à convaincre notre propre gouvernement qu'il fallait mettre à jour le régime de soins médicaux dans notre province déjà à la traîne. Peut-être ne sommes-nous pas bons politiciens, mais en tout cas, je puis vous dire que nous avons essayé.

**M. Loiselle:** Une dernière remarque. Avez-vous l'impression que votre gouvernement provincial aurait pu faire plus?

**Dr Whelan:** Nous n'avons pas eu d'affrontement majeur avec le gouvernement provincial. Nous n'avons pas l'impression que nos hommes politiques soient sans pitié ou négligents. Nous pensons que d'autres groupes ont fait auprès d'eux davantage de démarches que nous pour obtenir des fonds. Je pense que c'est la règle du jeu et, pardonnez ma naïveté, mais tout groupe qui continue d'offrir ces services en dépit des difficultés auxquelles il fait face, ne se voit pas nécessairement récompensé. Les médecins ne font pas grève. J'oubliais, en Saskatchewan, si. Jusqu'à il y a deux ans, dans notre province il n'y avait jamais eu d'interruption des services de santé. Alors, pour la première fois, les infirmières ont été forcées de faire la grève et je suis convaincu qu'on les y a forcées.

**Le président:** Monsieur Loiselle, je tiens à signaler une chose qui pourra peut-être être utile au Dr. Whelan à l'avenir quand il discutera de ces questions en public ou qu'il en parlera aux autorités provinciales. Je suis de la région atlantique pour ma part. Je suis du nord-est du Nouveau-Brunswick et je sais que nous risquons de nous convaincre que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes dans les autres provinces. Il se peut qu'il y ait des inégalités monstres dans les services de santé, mais j'ai ici une analyse de la capacité fiscale de chacune des provinces.

[Texte]

• 1815

Now, like any study it is partly judgmental as to what the assumptions are. But when you look at the fiscal capacity of Newfoundland, when you consider just its own sources, it is very low. Alberta, for example, is 227 on the scale, and this is a scale of 100, so Alberta is away over, and it comes right down to 55 for P.E.I. Newfoundland is at 59, and so it is very weak, but then when you add equalization it comes up to 85. To give you an example, Ontario is at 88, so very close to Ontario. Then when you include their own sources of revenue plus all federal transfers, with Ontario for example at 88, and Ontario is certainly not a poor province, Newfoundland is actually higher at 92.

So, when people say that it is because of the fiscal capacity, or that equalization has failed, it has not failed, it has done what it was intended to do. It was not of course to guarantee that everywhere there was going to be the same kind of hospital or doctor, but in the case of equalizing the fiscal force or the fiscal presence, it has done that. That does not mean it is sufficient, but certainly the argument cannot be made that it is because of the fiscal capacity, because when you add up equalization and all other federal transfers, Newfoundland is over Ontario, for example, in terms of the fiscal capacity, and it is over Nova Scotia and it is over New Brunswick.

**Mr. Herbert:** And it is over Manitoba.

**Dr. Hogan:** We are doing so well we should apologize for doing so well.

**The Chairman:** No, no, I am not suggesting that there are still not many problems because of the demographic fact that a lot of people are in the rural areas, but when you comment on the equalization program, certainly from a fiscal point of view there is a redressing in the system as it is now. I do not want to comment as to what is a good political decision in Newfoundland as to what kind of system you should have, but from the point of view of these programs that have as an objective transferring fiscal powers to provinces, certainly it has worked in the case of Newfoundland.

**Dr. Hogan:** By the same token, I think you have to look at the population and the spread of the population. If you are talking about half a million people spread over Newfoundland and Labrador, that money is not going to be used nearly as efficiently as it could be somewhere in downtown Toronto where you have 500,000 people in a very small area and the money can be used much more efficiently; a smaller amount of money can achieve more. Perhaps this is a factor too. Even if we do come up looking a lot better than other provinces, I think the scattered population probably is a factor in this as well.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** First of all to Dr. Whelan. I did not mean to suggest that oil would solve your problem because I also indicated at the same time that there could be other problems, some of which are coming to light more now than in the last

[Traduction]

Comme toute étude du même genre, les hypothèses se résument à des jugements de valeur. Quand on étudie la capacité fiscale de Terre-Neuve, ses sources de revenus, on constate qu'elles sont faibles. L'Alberta par exemple, est au 227<sup>e</sup> échelon et l'échelle est sur une base de 100, si bien qu'elle est rarement favorisée. Pour sa part, l'Île-du-Prince-Édouard est au 55<sup>e</sup> échelon tandis que Terre-Neuve est au 59<sup>e</sup> échelon. Nous sommes donc une province faible mais si vous ajoutez la péréquation, elle grimpe à 85. L'Ontario, par exemple, est à 88. Nous sommes donc très près de l'Ontario. Dans le cas de l'Ontario, la combinaison de ses propres sources de revenu et des paiements de transfert fédéraux, la situe à 88. Personne ne prétendrait que l'Ontario est une province pauvre. Terre-Neuve la dépasse et se situe à 92.

Quand vous accusez la capacité fiscale et dites que la péréquation a été un échec, je ne suis pas d'accord avec vous, car cette dernière a atteint l'objectif fixé. Il ne s'agissait pas, bien entendu, de garantir partout le même genre d'hôpitaux ou de médecins, mais du point de vue fiscal, la mesure a réussi. Je ne dis pas que cela suffit, mais on ne peut certainement pas invoquer la capacité fiscale car en ajoutant la péréquation et tous les autres paiements de transfert fédéraux, Terre-Neuve est mieux nantie que l'Ontario. Elle dépasse également la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

**M. Herbert:** Et le Manitoba également.

**Dr Hogan:** Si tout va si bien, peut-être que nous devrions nous en excuser.

**Le président:** Non, il n'est pas question de cela. Il n'en demeure pas moins qu'il existe encore beaucoup de problèmes parce que la situation démographique est telle que la population est éparpillée dans des régions rurales, mais pour ce qui est de la péréquation, il y a certainement eu un redressement. Je ne m'aventurerai pas à me prononcer sur ce qu'est une bonne décision politique dans le cas de Terre-Neuve en ce qui concerne le régime actuel, mais du point de vue des programmes actuels ayant pour objectif de transférer des pouvoirs fiscaux aux provinces, on est forcé de conclure que Terre-Neuve est gagnante.

**Dr Hogan:** Il ne faut pas oublier le facteur démographique et l'éparpillement de la population. Il s'agit d'un demi-million de personnes dans le cas de Terre-Neuve et du Labrador et les investissements ne sont pas aussi rentables dans notre cas que dans le cas du cœur de Toronto où 500,000 personnes vivent sur une très petite superficie. Là-bas, les sommes dépensées sont rentables et une si petite somme va beaucoup plus loin. C'est un facteur. Bien sûr, sur papier, notre situation n'est pas si mal, mais je pense qu'il ne faut pas oublier le facteur démographique, l'éparpillement de la population.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Ma question s'adresse au docteur Whelan. Je ne voulais pas dire que le pétrole résoudrait tous vos problèmes, car j'ai également dit qu'il pourrait en créer, comme l'a laissé pressentir le dernier exposé. Étant de bons médecins, vous êtes



*[Text]*

presentation because being good doctors you are less timid than other folks and you pointed out that you have not been able to persuade the government that these sorts of things have to be made a priority. The figures indicate, at least to a certain extent, that whatever arguments might be advanced about the state of the health care system in Newfoundland being related to its fiscal capacities might not be the only reason, that there might be other reasons which we have already discussed in terms of priorities.

I wanted to ask you a question which I would not have asked had you not indicated that you are in support of the brief that the Canadian Medical Association is going to bring before us on May 12. Knowing what I know about the Canadian Medical Association, I assume they are going to have some comment about extra billing and will take a negative view of any attempt by the government to introduce a ban on extra billing into the upcoming renegotiation of the established programs financing. Assuming that you would be in support of that position, and I realize it is somewhat hypothetical, I thought a preliminary round might be in order. I say it again because you mentioned the CAT scanner and the offence you took at there having to be public money—you called it “public money”—in order to match government money in order for this good thing to happen—this thing that happened that was necessary for a good health care system.

• 1820

I would say, and I want your response to this, that the government money is the public money and the \$150,000 that had to be raised is private money. So that you have there a system in which order to get the kind of health care system that you wanted, we had to add private money to public money, and you took offence at that. I am suggesting to you that extra billing is a form of having to add private money to public in order to get the kind of health care system that we want; that is to say a health care system in which doctors are satisfied with their income.

Do you have any comment on that particular analysis?

**Dr. Whelan:** Well, I am sorry that I did not clarify the fact. You are quite right: it is private funding; and private funding in the collection of money voluntarily from individuals to support the purchase of a CAT scanner for this province. So, in that respect, I was wrong.

With regard to your question about extra billing, we support it merely because of the principle that it perhaps remains the only weapon the physician has to maintain his individuality, or else we might as well become absorbed into a salary system and negotiate with the government through the same rules and regulations that all other employees resort to.

We still consider ourselves as private entrepreneurs supplying a service. The paymaster is the government but we would like to negotiate with government. When the negotiations break down, until recently, we have not considered the withdrawal of services as a weapon: it would be particularly abhorrent to me and to most of the physicians to whom I have spoken. So there remains only one alternative, and that is the

*[Translation]*

moins timides que certaines autres personnes, mais vous avez dit que vous n'aviez pas pu persuader votre gouvernement de vous accorder une certaine priorité. Les chiffres indiquent, dans une certaine mesure, qu'on peut prétendre que Terre-Neuve n'a pas un régime de soins médicaux aussi bon que les autres provinces à cause de ses faiblesses fiscales mais ce n'est pas la seule raison, il en existe d'autres.

Je vais vous poser une question que je n'aurais pas posé si vous n'aviez pas signalé que vous appuyez le mémoire de l'Association médicale canadienne qui doit comparaître devant nous le 12 mai prochain. D'après ce que je connais de l'Association médicale canadienne, nous entendrons parler de dépassement des tarifs et elle s'inscrira en faux contre toute tentative de la part du gouvernement d'interdire ce dépassement lors de la renégociation du financement des programmes établis. Je suppose que vous appuyez l'Association à cet égard et même si mes questions sont hypothétiques, je les pose à tout hasard. Vous avez parlé d'un computomographe et vous vous êtes offusqué qu'on fasse appel au public pour apparier les fonds avancés par le gouvernement. C'était pour une bonne cause, pour l'amélioration du régime de soins médicaux.

Je dirai ceci, et je voudrais savoir ce que vous en pensez: l'argent du gouvernement, c'est aussi l'argent du public et les \$150,000 qu'on a dû recueillir provenaient du secteur privé. Le système est donc tel que, pour obtenir le type de services de santé désiré, il a fallu ajouter des fonds du secteur privé à la contribution du public; vous vous êtes opposé à cela. A mon avis, la facturation supplémentaire consiste à ajouter des fonds privés à la contribution du public, afin d'obtenir le type de système de soins de santé désiré; il s'agit d'obtenir un système où les médecins sont satisfaits de leur revenu.

Que pensez-vous de cette analyse?

**Dr Whelan:** Je suis désolé de ne pas avoir précisé le fait. Vous avez tout à fait raison: il s'agit de financement privé; les particuliers ont fourni bénévolement des fonds afin d'acheter un computomographe pour la province. J'ai donc eu tort à cet égard.

Quant à votre question relative au dépassement des tarifs ou facturation supplémentaire, nous appuyons cette pratique uniquement pour le principe voulant que c'est peut-être la dernière façon pour les médecins de protéger leur individualité; autrement, nous pourrions tout aussi bien être absorbés dans la masse des salariés et négocier avec le gouvernement, en respectant les mêmes règles que tous les autres employés.

Nous nous considérons toujours comme des entrepreneurs privés qui fournissent un service. Le «payeur» est le gouvernement, mais nous voudrions négocier avec lui. Jusqu'à récemment, lorsque les négociations échouaient, nous n'avions pas songé à utiliser comme arme le retrait de nos services: cela me déplait particulièrement, de même qu'à la majorité des médecins avec qui j'en ai discuté. Il ne reste donc qu'une possibilité,

[Texte]

removal of the paymaster from the formula and the permission to bill the patient privately.

**Mr. Blaikie:** The whole question of whether or not the relationship between a doctor and his patient is an entrepreneurial one, is one that we could spend a lot of time on but I will not try and get into a debate with you about that at this point. It seems to me that the only thing that the party that I represent and the Canadian Medical Association ever agree on is that the system is under-funded . . .

**Dr. Whelan:** We would agree with you on that.

**Mr. Blaikie:** . . . then we part company.

I understand, and you can correct me if I am wrong, that there is a high percentage of salaried doctors in Newfoundland.

**Dr. Whelan:** Yes, there are.

**Mr. Blaikie:** Would you say that the quality of the relationship that they have with their patients is any less than that of those who are not on salary? Because certainly one of the claims made by the Canadian Medical Association is that patient participation, which is another word for extra billing, is somehow essential to the professional relationship that a doctor has with his patients. So I am wondering what comment you would have on the nature of the relationship that exists between the many salaried doctors in Newfoundland and their respective patients.

• 1825

**Dr. Whelan:** This is one of the few provinces in Canada where the number of salaried physicians almost equals the private practice physicians or fee-for-service physicians. The reason why the system works so well is that the employer or the paymaster has to compete in the open market for his salaried recruitment. Unless his offer is commensurate or at least equal to what this individual would make as a private fee-for-service physician or unless the options are as good, the government will be successful only in recruiting people who could not make it in any other sector except in a salaried post. I believe the same is true in the civil service where the government has to compete with the private sector. If they want good people, key people in key posts, they must pay them well to be able to compete in that system.

**Mr. Blaikie:** You have not answered my question about the claim which is made many times over by the Canadian Medical Association that there is something intrinsically valuable in patients' paying money directly to their doctors on a fee-for-service basis; that somehow enhances the relationship between the doctor and the patient. I would agree with your analysis of why maybe the salaries are adequate and why, therefore, the province is able to attract good doctors to their salaried programs. So far you have not spoken to the adequacy of the claim by the Canadian Medical Association that patient participation or a cash transaction between the doctor and patient somehow enhances the relationship between the two of them.

[Traduction]

l'élimination du «payeur» de cette formule, et la permission de facturer le patient individuellement.

**M. Blaikie:** Nous pourrions discuter longuement de la relation entre le médecin et son patient, à savoir si cette relation est celle d'un entrepreneur par rapport à un client; mais pour l'instant je ne m'aventurerai pas dans une discussion à ce sujet avec vous. Il me semble que la seule chose sur laquelle mon parti et l'Association médicale canadienne puissent s'entendre, c'est le fait qu'il n'y a pas suffisamment d'argent pour ce système . . .

**Dr Whelan:** Nous sommes d'accord avec vous à cet égard.

**M. Blaikie:** . . . puis nous ne nous entendons plus.

Corrigez-moi si j'ai tort, mais je crois qu'il y a un grand nombre de médecins «à salaire» à Terre-Neuve.

**Dr Whelan:** En effet.

**M. Blaikie:** Croyez-vous que la qualité de la relation qu'ils entretiennent avec leurs patients soit moindre que dans le cas de médecins qui ne sont pas à salaire? L'Association médicale canadienne affirme entre autres que la participation des patients, ce qui est une autre façon de dire la facturation supplémentaire, est un élément quasi essentiel dans la relation professionnelle entre un médecin et ses patients. Je me demande donc ce que vous pouvez dire de la nature de la relation existant entre les nombreux médecins salariés de Terre-Neuve et leurs patients.

**Dr Whelan:** Terre-Neuve est l'une des seules provinces au Canada où le nombre de médecins salariés est presque égal au nombre de médecins dans la pratique privée, c'est-à-dire ceux qui sont payés directement «à l'acte». Si le système fonctionne si bien, c'est que l'employeur ou le payeur doit faire concurrence sur le marché libre pour recruter ses salariés. A moins qu'il ne fasse une offre comparable ou égale aux revenus qu'un médecin tirerait de la pratique privée, à moins que ses options soient aussi bonnes, le gouvernement ne réussira qu'à recruter des gens qui ne sauraient se trouver un emploi ailleurs que comme médecin salarié. Je pense qu'on peut dire la même chose de la Fonction publique où le gouvernement doit faire concurrence au secteur privé. Si on veut obtenir des employés compétents pour des postes clé, on doit bien les payer afin de faire concurrence au système.

**M. Blaikie:** Vous n'avez pas répondu à ma question à propos de ce que répète souvent l'Association médicale canadienne, à savoir qu'il y a quelque chose d'intrinsèquement valable dans le fait qu'un patient paie directement une certaine somme au médecin dans la pratique privée; on affirme que, d'une certaine façon, cela améliore la relation entre le médecin et son patient. J'accepte votre analyse des raisons pour lesquelles les salaires sont adéquats et conséquemment, que la province réussit à attirer de bons médecins salariés. Jusque maintenant, vous n'avez pas parlé de la validité de l'affirmation de l'Association médicale canadienne à savoir que la participation des patients, ou une transaction au comptant entre le médecin et son patient, améliore d'une façon quelconque la relation entre eux.



[Text]

**Dr. Hogan:** I think I would like to have a shot at answering that question. It applies to everybody; it is just human nature. Something is worth what you pay for it. If it does not cost you anything, if you go to your doctor and he does not charge you, then it does not cost you anything. He might be all right, but the fellow who charges you a little more certainly has to be a little better. Everybody falls into this trap. Something you buy at Holt Renfrew is obviously better than something you get at Easton's because it costs more.

**Mr. Blaikie:** Do you really think so?

**Dr. Hogan:** This is what everybody thinks. This is the way the society functions; if you pay more for it, it must be better. This has to do with patient care, too. If they do not think the service they are getting is as good as what they are getting somewhere else, then it will not be. They will not respond to the treatment the same.

**Mr. Blaikie:** You are saying that the patient's paying money enhances their perception of the doctor because they have this view that if you pay for something, it is better than if you did not pay for it.

**Dr. Hogan:** Exactly.

**Mr. Blaikie:** I never heard it put quite that way before.

**The Chairman:** You are in Newfoundland, you know.

**Dr. Hogan:** It applies in all walks of life. It is not just medicine. A part of the benefit a patient gets from the treatment is psychological, you see?

**Mr. Blaikie:** Money helps.

**Dr. Hogan:** I beg your pardon?

**Mr. Blaikie:** Money helps the psychological relationship.

**Dr. Hogan:** No, if they think they are getting better treatment, it helps.

**Mr. Blaikie:** I find that totally unacceptable.

**Dr. Hogan:** You could go with government, too. Some people think they are getting better government one way or another. It is all psychological.

**Mr. Blaikie:** The government charges people a lot through their taxes—and more every day.

**Dr. Hogan:** Look at the price of gas since this time last year when it was not going to go up any more than 18 cents.

**Mr. Blaikie:** I think I will have more to say about this when we meet with your national compatriots, but we will leave it at that.

**The Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Just to clarify. The \$150,000 of private funding was a requirement of the provincial government, I assume.

**Dr. Whelan:** Yes. It was a requirement of a branch of the provincial government, namely, the Department of Health.

**Mr. Herbert:** There has been some discussion here about the underfunding of the health care field; a statement that if we

[Translation]

**Dr Hogan:** Je voudrais qu'on me donne l'occasion de répondre à cette question. Cela touche tout le monde, c'est la nature humaine. Une chose ne vaut que le prix qu'on la paie. Si vous allez voir votre médecin et qu'il ne vous présente pas une facture, alors il ne vous en coûte rien. Il a peut-être raison, mais le médecin qui coûte un peu plus cher doit sûrement être un peu meilleur. Tout le monde tombe dans ce piège. Si vous achetez quelque chose chez Holt Renfrew, c'est évidemment meilleur que si vous l'achetez chez Eaton, parce que cela coûte plus cher.

**M. Blaikie:** Le croyez-vous vraiment?

**Dr Hogan:** C'est ce que tout le monde pense. La société est ainsi; si vous payez plus, cela doit être meilleur. La même chose vaut également pour le soin des patients. S'ils ne croient pas que les services qu'ils obtiennent sont aussi bons que ceux qu'ils pourraient avoir ailleurs, alors il en serait ainsi. Les patients ne réagiront pas de la même façon au traitement.

**M. Blaikie:** Vous me dites que le fait que les patients paient pour les services reçus améliore leur perception du médecin, car ils croient que si l'on paie pour quelque chose, c'est meilleur que lorsque cela ne coûte rien.

**Dr Hogan:** Exactement.

**M. Blaikie:** Je n'avais jamais entendu la situation présentée de cette façon.

**Le président:** Nous sommes à Terre-Neuve, vous savez.

**Dr Hogan:** Cela est vrai dans tous les secteurs. Ce n'est pas valable que pour la médecine. Les effets du traitement qu'un patient reçoit sont en partie psychologiques, vous voyez?

**M. Blaikie:** L'argent aide.

**Dr Hogan:** Vous dites?

**M. Blaikie:** L'argent favorise la relation psychologique.

**Dr Hogan:** Non, si les patients croient qu'ils obtiennent un meilleur traitement, cela les aide.

**M. Blaikie:** A mon avis, c'est tout à fait inacceptable.

**Dr Hogan:** On pourrait également dire la même chose du gouvernement. Certaines personnes croient qu'elles ont un meilleur gouvernement d'une façon ou d'une autre. Tout cela est psychologique.

**M. Blaikie:** Pour le gouvernement, les citoyens paient beaucoup d'impôts de plus en plus chaque jour.

**Dr Hogan:** Pensez au prix de l'essence à cette époque l'an dernier, alors que le prix ne devait pas augmenter de plus de 18c.

**M. Blaikie:** Je pense que j'en aurai long à dire à ce sujet lorsque nous rencontrerons vos homologues nationaux plus tard; pour l'instant, je m'en tiens à cela.

**Le président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Je voudrais une précision. Je présume que c'est le gouvernement provincial qui a exigé qu'on recueille \$150,000 du secteur privé.

**Dr Whelan:** En effet. C'était une exigence du gouvernement provincial, du ministère de la Santé.

**M. Herbert:** On a discuté ici du financement insuffisant des services de soins de santé; on a affirmé que si l'on paie plus

[Texte]

pay more for it, it must be better. You said that there should be the up-grading of health care; that it is badly needed. I was looking at the figures to compare Canada to the United States. In Canada, the governments contribute 5.6 per cent of GNP to the health care field compared to 2.6 per cent of GNP contributed by governments in the United States. I get the distinct impression that we are somewhat ahead of the United States across the board and then I look at the figures: for example, the total expenditure in the health care field in the United States is 9.1 per cent of GNP; the total expenditure in the health care field in Canada is 7.2 per cent. Governments in Canada are contributing 5.6 per cent of GNP compared to total cost of 7.2 per cent and appear to be getting, I would think, a somewhat better across-the-board service than the Americans get.

• 1830

But you are suggesting a greater level of public funding. I am not disagreeing with you; but, since the doctors have tended to talk about extra billing and what would appear to be a greater level of private funding in the health care field, I find it difficult to put these two points together. Can you clarify it for me?

**Dr. Whelan:** I do not think I could possibly clarify the statistical data that you just presented. I tend to believe that, in any discussion of the relationship of health care in Canada and the United States as it relates to this particular province, our statistical data are lost in the shuffle. We only have 500,000 people. I am sure that whatever happens here does not reflect very greatly on any of the national averages in Canada.

But I know, regarding the delivery of health care in this province, that unless it expands outside of the urban areas of the province, we are not going to be doing justice to the suburban populace of this province. I do not think we can duplicate all the facilities in every little nook and cranny of the province; but we certainly have to move people out and develop the regional hospitals and if our budgetary restrictions do not allow us to do that—whosoever is at fault—then we are not meeting the needs and the expectations of the people.

**Mr. Herbert:** Clearly indicating that you look upon government to upgrade the level of service.

**Dr. Whelan:** Yes, I do.

**Mr. Herbert:** That is all, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Do you think it is practical to expect the high degree of specialization you were talking about with a very scattered population? Are you expecting more than in fact exists, say, in northern Ontario, the interior of British Columbia or northern Quebec, where the level of population density is perhaps more similar to most of Newfoundland and Labrador?

**Dr. Whelan:** No. I do not expect it to be any greater, but I suspect that there are people in those areas sitting down now and asking the same question: Why can we not upgrade these

[Traduction]

pour ces services, ils doivent être meilleurs. Vous dites qu'il est urgent d'améliorer les services de santé. J'ai examiné les données de comparaison entre le Canada et les États-Unis. Au Canada, le gouvernement contribue 5.6 p. 100 du produit national brut au secteur de la santé, en comparaison du gouvernement américain qui ne fournit que 2.6 p. 100 du PNB dans ce même secteur. J'ai la nette impression que, dans l'ensemble, nous sommes quelque peu en avance sur les États-Unis, puis je regarde les chiffres: par exemple, les dépenses totales pour les soins de santé aux États-Unis représentent 9.1 p. 100 du PNB; les dépenses totales dans le même secteur au Canada équivalent à 7.2 p. 100 du PNB. Au Canada, les gouvernements contribuent 5.6 p. 100 du PNB, par rapport au coût total de 7.2 p. 100, et je pense que dans l'ensemble, on obtient un service un peu meilleur qu'aux États-Unis.

Vous proposez un accroissement du financement public. Je ne suis pas en désaccord avec vous, mais depuis que les médecins ont tendance à parler de facturation supplémentaire, et qu'il semble y avoir une plus grande participation du secteur privé au financement des services de santé, j'ai de la difficulté à concilier ces deux tendances. Pourriez-vous les préciser?

**Dr Whelan:** Je ne pense pas pouvoir préciser ces données statistiques. J'ai tendance à croire que, dans toute discussion sur la comparaison des soins de santé au Canada et aux États-Unis, particulièrement pour notre province, nos données statistiques sont perdues dans la masse. Il n'y a que 500,000 personnes ici. Cependant, je suis convaincu que ce qui se produit ici n'a pas un très grand effet sur les moyennes nationales pour le Canada.

Pour ce qui est des soins de santé offerts dans cette province, je sais toutefois qu'à moins qu'on offre plus de services à l'extérieur des régions urbaines de la province, nous ne serons pas justes à l'égard des populations des régions excentriques. Je ne crois pas qu'il soit possible d'offrir tous les services dans tous les recoins de la province, mais nous devons déplacer les médecins et créer des hôpitaux régionaux; si les restrictions budgétaires ne nous le permettent pas, peu importe à qui la faute, alors nous ne répondrons pas aux besoins et aux attentes de ces gens.

**M. Herbert:** Il apparaît clairement que vous attendez du gouvernement qu'il améliore la qualité des services.

**Dr Whelan:** C'est juste.

**M. Herbert:** C'est tout, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Croyez-vous qu'il soit pratique de s'attendre au degré élevé de spécialisation dont vous parliez, alors que la population est très dispersée? Par exemple, vous attendez-vous à mieux que ce qui existe dans le nord de l'Ontario et du Québec ou à l'intérieur de la Colombie-Britannique, où la densité de la population est assez comparable à la plupart des régions de Terre-Neuve et du Labrador?

**Dr Whelan:** Je ne m'attends pas à ce que ce soit mieux, mais j'imagine qu'il y a des gens dans ces régions qui se demandent aussi pourquoi on ne peut pas améliorer ces installations. Je



[Text]

facilities? I am sure that when you go there they will be telling you similar things that have been related here today: that they have to upgrade those facilities, that they are inadequate as they exist.

**Mr. Blenkarn:** Do you think there is sufficient attraction to a specialist to practice in a relatively small area to develop his specialty? Are there enough patients in those small areas to make it attractive to the specialist in the first place?

**Dr. Whelan:** No. I think this is a very good point. You cannot possibly duplicate all of the multiplicity of services in every small outpost in this whole province. But there has to be some way of delivering the services by a better method than we presently have. Now maybe this will mean . . .

**Mr. Blenkarn:** But you are not doing anything different from what is happening in northern Ontario, for example.

**Dr. Whelan:** We are looking at things that are different from what is happening in northern Ontario.

I do not know how many people they are sending out from the health sciences complex in these other provinces. We visualize teams of people visiting regional hospitals and spending two to three weeks in these areas and at least providing services to patients who have been screened by their regional doctors.

You cannot put an ophthalmologist and a pediatrician and an obstetrician in an area where there are only 4,000 people; but, by the same token, you can deliver services far better than they are presently being delivered. What are the economics of bringing 200 people into St. John's for diagnostic facilities when one man could go out and, if the equipment was present, could perform in the area.

• 1835

**Mr. Blenkarn:** I am wondering whether you are asking, though, for something that is beyond what is the normal standard in other parts of the country that are perhaps treated nationally as "have" provinces but have not got what you are asking for in your province.

**Dr. Whelan:** I believe our duty is to try and elevate the health care standards in this province to a level at least equal to the rest of Canada. Otherwise, it will be somebody else's job to convince the general public that their expectations are too high.

**The Vice-Chairman:** Is there anyone else who has further questions? Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, a quick question, if I may.

We have not seen any statistics—and we get reams of information—but we have not seen any statistics on mortality rates or longevity tables and that. From your own information, is there a significant difference between Newfoundland and other provinces?

**Dr. Hogan:** The general statistics on this sort of thing will be presented in the CMA brief; so there will be several graphs and tables with the figures for the different provinces, and comparing Canada with other countries, in that brief. And one

[Translation]

suis sûr que lorsque vous irez là-bas, ils vous diront la même chose que ce qu'on a entendu ici aujourd'hui; ils vous demanderont d'améliorer ces installations qui sont inadéquates.

**M. Blenkarn:** Croyez-vous qu'une région relativement petite puisse attirer un spécialiste qui pourrait y pratiquer son métier? Y a-t-il suffisamment de patients dans ces petites régions pour qu'un spécialiste soit intéressé de s'y installer?

**Dr. Whelan:** Non. Je pense que c'est là une observation très judicieuse. Il est impossible d'offrir exactement les mêmes services dans tous les petits patelins de la province. Cependant, il doit bien y avoir un moyen d'offrir ces services un peu mieux qu'à l'heure actuelle. Cela nécessiterait peut-être . . .

**M. Blenkarn:** Mais vous ne faites rien de différent que dans le nord de l'Ontario, par exemple.

**Dr. Whelan:** Nous envisageons une approche différente de ce qu'on fait dans le nord de l'Ontario.

Dans ces provinces, je ne sais pas combien de médecins vont dans les régions, à partir des complexes de sciences de la santé. Nous envisageons d'envoyer des équipes dans les hôpitaux régionaux, pour y passer deux ou trois semaines, dans le but d'offrir leurs services à des patients qui auraient d'abord été examinés par les médecins régionaux.

On ne peut justifier la présence d'un ophtalmologue, d'un pédiatre et d'un obstétricien dans une région où il n'y a que 4,000 personnes; mais d'autre part, il est possible d'offrir divers services beaucoup mieux qu'à l'heure actuelle. Il n'est pas rentable d'amener 200 personnes à St-Jean pour un diagnostic, alors qu'une personne pourrait aller dans les régions, et, si l'équipement était disponible, pratiquer sur place.

**M. Blenkarn:** Toutefois, je me demande si vous n'en demandez pas plus que ce qui est normal dans d'autres régions du pays, dans des provinces qui, à l'échelle nationale, sont considérées comme nanties et qui n'ont pas ce que vous demandez pour votre province.

**Dr. Whelan:** Je crois que notre devoir est d'essayer d'améliorer les normes de soins de santé dans cette province, à un niveau au moins comparable à celui du reste du Canada. Autrement, quelqu'un d'autre devra convaincre la population qu'elle en attend trop.

**Le vice-président:** Quelqu'un d'autre veut-il poser des questions? Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Monsieur le président, permettez-moi une brève question.

Nous obtenons des masses d'information, mais nous n'avons vu aucune statistique sur le taux de mortalité ou de longévité dans cette province. D'après vos propres renseignements, y a-t-il une différence importante entre Terre-Neuve et d'autres provinces?

**Dr. Hogan:** Les statistiques générales de cette nature seront contenues dans le mémoire de l'AMC; plusieurs graphiques et tableaux présenteront ces données sur les diverses provinces, et dans le mémoire on comparera le Canada à d'autres pays. Si

[Texte]

of the points for our being here today was to speak in support of that brief. I think it is going to be presented to you on May 12.

**The Vice-Chairman:** Would there be a possibility of your getting those statistics as they relate only to Newfoundland and Labrador? Because one of our concerns is whether the remoter parts of the country are really under-served or whether it is not the case.

**Dr. Hogan:** We could certainly try to get our hands on those and submit them before the deadline to you for an addendum to the report.

**Mr. Thacker:** My next question, Mr. Chairman, is: with the salaried doctors talking about the special doctor-client relationship, are the salaried doctors here expected to put in the same number of hours as the private practitioner? And is the income average about the same?

**Dr. Whelan:** The salaried doctors often work in remote areas and I would say that their work week compares about equally to their fee-for-service partners.

There are many areas of the province in which the two exist in the same town. For years, they were a long way behind their fee-for-service colleagues but they have caught up considerably and this was necessary in order to attract the people that they have been trying to recruit into the service.

For many years, it was people by recruitment from Europe and other countries. We now want to compete for the large group of doctors that are being graduated from our schools every year and the only way to do that is to offer them at least reasonable remuneration related to what their confreres earn.

**Mr. Thacker:** Thank you.

**The Chairman:** Well, thank you very much, Dr. Whelan, Dr. Hogan and Dr. Misik. Your testimony has been very valuable to us and we certainly look forward to your written brief later, and if you are with the Canadian Medical Association when they are in Ottawa next week, we will be happy to see you there.

This concludes our hearings in Newfoundland. I would like to express publicly the thanks of the members of the committee to all the witnesses who appeared before us. The committee will now adjourn to Charlottetown—tomorrow afternoon at two o'clock.

[Traduction]

nous sommes ici aujourd'hui, c'est en partie pour appuyer ce mémoire. Je crois qu'il vous sera présenté le 12 mai.

**Le vice-président:** Pourriez-vous obtenir ces données qui ne porteraient que sur Terre-Neuve et le Labrador? Nous cherchons entre autres à savoir si les régions les plus éloignées du pays n'obtiennent pas des services suffisants.

**Dr Hogan:** Nous pourrions sûrement essayer de vous obtenir ces données et de vous les fournir avant la date limite, afin que vous puissiez les annexer au rapport.

**M. Thacker:** Monsieur le président, voici ma prochaine question: puisqu'on parle de la relation spéciale existant entre le médecin et le patient, a-t-on obtenu des médecins salariés qu'ils fournissent le même nombre d'heures de travail que les médecins dans la pratique privée? En moyenne, les revenus sont-ils à peu près les mêmes?

**Dr Whelan:** Les médecins salariés travaillent souvent dans des régions éloignées, et je dirais que leur semaine de travail est assez comparable à celle de leurs collègues dans la pratique privée.

Dans plusieurs régions de la province, on retrouve les deux types de service. Pendant de nombreuses années, les médecins salariés étaient moins bien payés que ceux de secteur privé, mais ils se sont considérablement rattrapés, ce qui était nécessaire pour recruter suffisamment de personnel.

Pendant de nombreuses années, on faisait beaucoup de recrutement en Europe et dans d'autres pays. Nous voulons maintenant pouvoir être dans la course pour embaucher le grand nombre de médecins qui sortent de nos écoles chaque année; la seule façon d'y arriver c'est de leur offrir une rémunération au moins raisonnable, par rapport à ce que gagnent leurs collègues.

**M. Thacker:** Merci.

**Le président:** Merci beaucoup, docteur Whelan, docteur Hogan et docteur Misik. Votre témoignage a été très utile, et nous sommes impatients de recevoir votre mémoire écrit un peu plus tard; nous serons heureux de vous revoir à Ottawa la semaine prochaine, si vous êtes présents lors du témoignage de l'Association médicale canadienne.

Voilà qui met fin à nos audiences à Terre-Neuve. Je désire exprimer publiquement les remerciements des membres du comité à tous les témoins qui ont comparu devant nous. Le comité ajourne maintenant ses travaux et se réunira à Charlottetown, demain après-midi à 14 heures.





## APPENDIX "FISC-7"

PROVINCIAL SUBMISSION  
TO THE PARLIAMENTARY TASK FORCE ON  
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

HON. J. F. COLLINS, F.R.C.P. (E.)  
Minister of Finance  
Newfoundland and Labrador

May 4, 1981

## INTRODUCTION

Firstly, on behalf of the Government of Newfoundland and Labrador, let me welcome all members of the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements to the Province. I fully appreciate the magnitude of the problems that you will be studying, the complexity of the issues associated with them, and the multiplicity of views that will be presented to you as you traverse this vast country, Canada. The terms of reference given you cover items of fundamental importance to our confederation and your task is made all the more onerous in view of the relatively short time-frame allocated to complete your report. You have my best wishes as you embark upon this major undertaking.

As an opening comment on the current status of discussions on the Fiscal Arrangements Act, I have to say that we in Newfoundland are concerned that discussions between the provinces and the Government of Canada are lagging. We are most concerned from the point of view that the only position put forth by the Government of Canada, to date, in the area of federal/provincial fiscal arrangements, is that contained in a brief statement in the October, 1980, Federal Budget, to the effect that the Federal Government expects to achieve significant savings in this social affairs envelope, which contains, as we all know, various Federal transfers to the provincial governments. Despite the Budget statement, the Federal government has, as yet, been unable to provide us with detailed information as to how they expect those cuts to be achieved, and provincial governments have therefore been unable to project the impact of Federal plans upon their financial planning.

While we do not know the details of the Federal intentions, we do know our own financial and economic circumstances. We take the position that, from the very start, a fundamental premise in the upcoming round of fiscal negotiations must be a focusing upon achieving accelerating progress in the elimination of regional disparities in this country. All Canadians, particularly those in the so-called "have-not" provinces quite rightly no longer will tolerate disparities in opportunities and services, from one province to another, clearly made inexcusable in the light of the value of our Natural Resources and of our processing skills on the world market. It goes without saying that it can be readily demonstrated in this Province that any reduction in the growth rate of funding provided under

## APPENDICE «FISC-7»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ  
AU GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR  
LES ACCORDS FISCAUX ENTRE  
LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET  
LES PROVINCES

L'honorable J. F. COLLINS, F.R.C.P. (E.)  
Ministre des Finances,  
Terre-Neuve et Labrador

le 4 mai 1981

## INTRODUCTION

Permettez-moi tout d'abord, au nom du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, de souhaiter la bienvenue dans notre province à tous les membres du Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Je suis tout à fait conscient de l'envergure des problèmes que vous étudierez, de la complexité des questions qu'ils soulèvent ainsi que de la multiplicité des opinions qui seront émises devant vous au cours de votre périple dans notre vaste pays. Le mandat qui vous a été confié englobe des questions revêtant une importance fondamentale pour notre Confédération, et votre tâche est d'autant plus lourde que vous disposez d'assez peu de temps pour présenter votre rapport. Je vous souhaite bonne chance dans cette grande entreprise.

Quelques mots tout d'abord au sujet de l'état actuel des pourparlers relatifs à la Loi sur les accords fiscaux; je dois dire que nous, Terre-neuviens, nous inquiétons du fait que les discussions entre les provinces et le gouvernement du Canada s'éternisent. Ce qui nous inquiète le plus, c'est que la seule position prise jusqu'à maintenant par le gouvernement du Canada, dans le domaine des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, consiste en une brève déclaration faite en octobre 1980 lors du dépôt du budget fédéral; en effet, le gouvernement fédéral entend réaliser des gains importants pour ce qui concerne l'enveloppe des affaires sociales qui comporte, nous le savons tous, divers transferts du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux. Malgré cette déclaration, le gouvernement fédéral a été incapable jusqu'à maintenant de nous fournir des renseignements détaillés sur la façon dont il entend opérer les coupures projetées, de sorte que les gouvernements provinciaux n'ont pas été en mesure de déterminer les répercussions que les projets fédéraux auront sur leur planification financière.

Nous ne connaissons peut-être pas en détail les intentions du gouvernement fédéral, mais nous sommes au courant de notre propre situation financière et économique. Nous sommes d'avis que, dès le tout début de la prochaine ronde de négociations fiscales, il faut avant tout axer nos efforts de manière à accélérer le processus de suppression des disparités régionales dans notre pays. Tous les Canadiens, surtout ceux qui résident dans les provinces supposément «démunies» ne toléreront plus désormais, à très bon droit, que des disparités existent d'une province à l'autre, qu'il s'agisse des possibilités ou des services, puisqu'elles n'ont absolument aucune raison d'être, ou la valeur de nos ressources naturelles et notre capacité de transformation sur le marché mondial. Il peut de toute évidence



Equalization and EDF fiscal arrangements would be inconsistent with that objective.

It would perhaps be improper for me to engage in any detailed discussion of specifics or formulae, at this point, when these matters remain to be discussed between the Government of Canada and the Provinces. However, I can say the bottom line, from the Province of Newfoundland's perspective, is the level of funding provided the Province under these programs, and the implications and effects that this funding has upon our ability to provide services and programs to the residents of this Province, and the impact that it will inevitably have upon our own imposed tax burden and on our provincial borrowing program. I will outline shortly the context in which these issues must be viewed from the perspective of the Government of Newfoundland and Labrador, with equalization payments and established programs financing particularly in mind. My Colleague, the Honourable T.V. Hickey, Minister of Social Services, will comment upon the Canada Assistance Plan.

There are three distinct points that I will endeavour to bring out in this submission: firstly, the nature of existing economic disparities between this Province and the rest of Canada, and the relative financial position of Newfoundland; secondly, the importance of the Federal funding mechanisms which I have mentioned to the financial operations of the Provincial Government; and, finally, the requirement for increased Federal transfers in order to finance improvements in existing services and to initiate new programs if disparities are to be reduced. Obviously, any action by the Government of Canada to reduce the growth in the present level of Federal transfers would serve to exacerbate the existing disparities between this Province and the rest of Canada.

## EQUALIZATION

Federal Government transfers in the form of equalization payments continue to represent the largest single transfer of Federal funds to this Province. Equalization revenues to the province are currently forecasted to be \$422 million in 1981-82 which amounts to an increase of 8.7 percent over the adjusted level of payments received in 1980-81. It is significant to note that approximately 32 percent of our current account revenues take the form of equalization payments. To place the magnitude of equalization payments in context with our provincial revenue sources, it may be noted that a 1 percent change in equalization would be \$4.2 million. By comparison a 1 percent increase in our personal income tax rate would generate less than \$3.4 million while a 1 percent increase in our corporate income tax rate would generate only \$2.7 million.

The Government of Newfoundland is fully committed to the principle of sharing and to an equalization process. We can demonstrate the underlying need for strengthening the equali-

été facilement démontré que toute diminution du taux de croissance des crédits accordés en vertu des accords de péréquation ainsi que des accords fiscaux au titre du financement des programmes établis irait à l'encontre de cet objectif.

Il serait peut-être maladroit de ma part de m'engager pour l'instant, dans une discussion détaillée ou de parler de formule, alors que ces questions restent à être étudiées par le gouvernement du Canada et les provinces. Toutefois, je puis dire au nom de mes compatriotes terreneuviens que tout repose sur l'importance des crédits consentis à la province dans le cadre de ces programmes, sur leur portée et sur les répercussions qu'ils ont sur notre capacité d'offrir des services et des programmes à notre population, ainsi que sur l'impact que ces derniers auront inévitablement sur notre propre fardeau fiscal et sur nos propres emprunts. En tenant compte tout particulièrement des paiements de péréquation ainsi que du financement des programmes établis, j'exposerai brièvement le contexte dans lequel ces questions doivent être étudiées par le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador. Mon collègue, l'honorable T. V. Hickey, ministre des Services sociaux, fera quelques observations au sujet du Régime d'assistance publique du Canada.

Je tenterais, au cours du présent exposé, de faire ressortir trois points distincts: premièrement, la nature des disparités économiques actuelles entre cette province et le reste du Canada de même que la position financière relative de Terre-Neuve; deuxièmement, l'importance que revêtent les mécanismes de financement du gouvernement fédéral dont j'ai déjà parlé pour les opérations financières du gouvernement provincial, et, enfin, la nécessité d'accroître les transferts fédéraux afin de financer les aménagements qui seront apportés aux services existants et de mettre en œuvre de nouveaux programmes si les disparités doivent être aplanies. Il est évident que toute mesure prise par le gouvernement du Canada dans le but d'atténuer le taux de croissance des transferts fédéraux contribuerait à aggraver les disparités qui existent entre cette province et le reste du Canada.

## PÉRÉQUATION

Les transferts qu'effectue le gouvernement fédéral sous la forme de paiements de péréquation continuent de représenter le plus important transfert global de crédits fédéraux à la province. En effet, les recettes de la province provenant des paiements de péréquation pourraient se chiffrer en 1981-1982 à \$422 millions, ce qui représente une hausse de 8,7 p. 100 par rapport au niveau rajusté des paiements reçus en 1980-1981. Il est important de remarquer que presque 32 p. 100 des recettes figurant à notre compte courant revêtent la forme de paiements de péréquation. Afin de bien saisir la part que les paiements de péréquation représentent dans nos sources de revenu, on peut dire qu'une fluctuation de 1 p. 100 des paiements de péréquation équivaudrait à \$4,2 millions. En comparaison, une hausse de 1 p. 100 du taux de l'impôt sur le revenu des particuliers entraînerait des gains inférieurs à \$3,4 millions, alors qu'une hausse de 1 p. 100 du taux de l'impôt sur le revenu des corporations ne procurerait à la province que \$2,7 millions.

Le gouvernement de Terre-Neuve souscrit tout à fait au principe du partage ainsi qu'à celui de la péréquation. Nous pouvons démontrer le besoin sous-jacent de renforcer le pro-

zation program for Provinces such as Newfoundland by looking at the level of public services provided in this Province in relation to the tax rates imposed. As the accompanying table shows, Newfoundland's taxation rates are, generally speaking, higher than in any other province in Canada. While Newfoundland imposes a retail sales tax of 11 percent, Ontario levies a retail sales tax of only 7 percent, while Alberta levies no sales tax whatsoever. Similarly, the provincial personal income tax rate of 58 percent also carries with it the dubious distinction of being the highest in Canada and is far in excess of the rates of 44 percent and 38.5 percent which are levied in Ontario and Alberta respectively. Taxes on alcohol and tobacco are also among the highest in the nation. For example, while Newfoundland levies a tax of 2.5 cents per cigarette, Ontario levies a tax of only 1.2 cents and Alberta's tax is only 0.32 cents.

gramme de péréquation pour des provinces comme Terre-Neuve en comparant le niveau des services offerts dans cette province aux taux d'imposition. Comme le tableau qui suit l'indique, les taux d'imposition sont, en général, plus élevés à Terre-Neuve que dans n'importe quelle autre province du Canada. Alors que Terre-Neuve perçoit une taxe de vente au détail de 11 p. 100, l'Ontario se contente de 7 p. 100, tandis que l'Alberta n'en n'impose aucune. De même, le taux d'imposition du revenu des particuliers, qui est 58 p. 100, se distingue également en ce qu'il est le plus élevé au Canada et qu'il est fort supérieur aux taux de 44 et 38,5 p. 100 imposés respectivement en Ontario et en Alberta. Les taxes sur l'alcool et le tabac sont également parmi les plus élevées au pays. Par exemple, alors que Terre-Neuve perçoit une taxe de 2,5 cents sur les cigarettes, l'Ontario ne réclame que 1,2 cent et l'Alberta 0,32 cent.

#### COMPARISON OF SELECTED TAX RATES NEWFOUNDLAND & OTHER PROVINCES

As of April 30, 1981

	<u>Retail Sales Tax</u>	<u>Personal Income Tax</u>	<u>Regular Gasoline</u>	<u>Tobacco</u>
	%	%	(% of selling price)	(¢/cig.)
Newfoundland	11.0	58.0	22	2.5
Prince Edward Island	10.0	52.5	22	1.0
Nova Scotia	8.0	52.5	4.7¢ <sup>(3)</sup>	1.0
New Brunswick	8.0	55.5	16	34% <sup>(4)</sup>
Quebec	8.0	<sup>(1)</sup>	20	15% <sup>(4)</sup>
Ontario	7.0	44.0	4.6¢ <sup>(3)</sup>	1.2
Manitoba	5.0	54.0	20	1.1
Saskatchewan	5.0	53.0 <sup>(2)</sup>	20	1.3
Alberta	nil	38.5	nil	0.3
British Columbia	6.0	44.0	20	1.36

<sup>(1)</sup> Quebec maintains its own personal income tax system and as such, the rate is not readily comparable.

<sup>(2)</sup> The rate will be 51.0% effective July 1, 1981.

<sup>(3)</sup> Imposed as a cents per litre charge.

<sup>(4)</sup> Imposed as a percentage of the selling price.

#### COMPARAISON ENTRE DIVERS TAUX D'IMPOSITION APPLIQUÉS À TERRE-NEUVE ET DANS LES AUTRES PROVINCES

au 30 avril 1981

	<u>Taxe de vente au détail</u>	<u>Impôt sur le revenu des particuliers</u>	<u>Essence ordinaire</u>	<u>Tabac</u>
	%	%	(% du prix de vente)	(¢/cig.)
Terre-Neuve	11	58	22	2,5
Île-du-Prince-Édouard	10	52,5	22	1,0
Nouvelle-Écosse	8	52,5	4,7¢ <sup>(3)</sup>	1,0
Nouveau-Brunswick	8	55,5	16	34% <sup>(4)</sup>
Québec	8	<sup>(1)</sup>	20	45% <sup>(4)</sup>
Ontario	7	44	4,6¢ <sup>(3)</sup>	1,2
Manitoba	5	54	20	1,4
Saskatchewan	5	53 <sup>(2)</sup>	20	1,3



	Taxe de vente au détail	Impôt sur le revenu des particuliers	Essence ordinaire	Tabac
	%	%	(% du prix de vente)	(¢/cig.)
Alberta	néant	38,5	néant	0,3
Colombie-Britannique	6	44	20	1,36

(1) Comme le Québec recourt à son propre système en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers, il n'est donc pas facile d'en comparer le taux.

(2) Le taux sera de 51% à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1981

(3) Il s'agit dans ce cas-ci, de cents par litre

(4) Il s'agit dans ce cas-ci d'un pourcentage du prix de vente.

These statistics clearly point to the fact that Newfoundland continues to be a highly-taxed, "have-not" province which, of necessity, relies very heavily on equalization. Yet, the Province is still not in a position to bring the standard of public services up to a level comparable to the rest of Canada.

The Committee might well ask why Newfoundland, with these tax rates, is unable to raise sufficient revenues from its own sources to meet the demands for public services which are placed upon it. The answer, quite simply, is that the revenue yield from these tax bases is clearly inadequate. Personal income per person in Newfoundland in 1979 was the lowest in Canada at \$5,862. Not only was this far below the Canadian average of \$8,902, but it was also substantially below such other equalization-receiving, "have-not" provinces as Manitoba and Quebec, where per capital personal income was in excess of \$8,000 per annum. In that same year (1979) per capital gross domestic product at market prices was \$6,024 for this Province or only 55 percent of the Canadian average of \$11,311. Meanwhile, 1980 retail trade per capita was \$2,588 as compared to the Canadian per capita of \$3,507. Perhaps the most significant economic indicator is the provincial unemployment rate which, while it has improved, still stands at some 13.5 percent, nearly twice the Canadian average of 7.5 percent.

Let me here make a parenthetical remark. One can go back one step further, that is, enquire why our gross provincial product, as generally defined, is so low, and our per capita income so much behind the Canadian average, and so on. That enquiry is really an exercise for another forum and for another day, as it is worthy of extensive analysis, but, put very briefly, it is our conviction that many of our products are undervalued, to our detriment and to the great benefits of others. I have only to mention our huge Hydro-Electric exports from the Upper Churchill River to make my point, but the same applies to our Fishery, our Forest and our Mineral Resources. This Government is determined that, in the immediate future, the same will not apply to our off-shore Hydro-Carbon Resources.

Ces données font clairement ressortir le fait que Terre-Neuve continue d'être une province «démunie» et fortement taxée qui, obligatoirement, dépend énormément des paiements de péréquation. La province n'est pourtant pas en mesure d'offrir des services comparables à ceux qui sont dispensés dans le reste du Canada.

Il se pourrait que le Comité veuille savoir pourquoi Terre-Neuve, malgré ses taux d'imposition, n'arrive pas à tirer suffisamment de revenus de ses propres ressources pour satisfaire aux demandes de services qu'exige sa population. La réponse, tout simplement, est que les recettes qu'elle obtient par le biais de ces assiettes d'impôt sont tout à fait insuffisantes. Le revenu par Terreneuvien se chiffrait en 1979 à \$5 862 et était le plus bas au Canada. Il était non seulement beaucoup plus bas que la moyenne canadienne de \$8 902, mais sensiblement inférieur à celui des autres provinces «démunies» profitant des paiements de péréquation, comme le Manitoba et le Québec, là où le revenu par personne dépassait \$8 000 par an. Au cours de cette même année (1979), le produit intérieur brut par habitant aux prix du marché se chiffrait à \$6 204 pour cette province, ce qui représente seulement 55 p. 100 de la moyenne canadienne qui est de \$11 311. Par contre, le commerce au détail par habitant se chiffrait en 1980 à \$2 588, par opposition à \$3 507 pour l'ensemble du Canada. L'indicateur économique le plus important est peut-être le taux provincial de chômage qui, bien qu'il ait diminué, se maintient à quelque 13,5 p. 100 soit presque le double de la moyenne nationale de 7,5 p. 100.

Permettez-moi d'ouvrir une parenthèse. Quelqu'un pourrait revenir en arrière et nous demander pourquoi notre produit intérieur brut, comme on le définit en général, est si bas et pourquoi notre revenu par habitant est tellement inférieur du revenu moyen national, etc. Cette question exigerait vraiment une autre tribune et vaudrait la peine qu'on l'étudie en profondeur mais, pour être très bref, disons que nous sommes convaincus qu'un grand nombre de nos produits sont sous évalués, à notre détriment et au profit de certains autres. Je n'ai simplement qu'à mentionner nos importantes exportations à partir du fleuve Churchill; il en va de même dans le domaine des pêches, des forêts et des ressources minérales. Notre gouvernement est bien déterminé à faire en sorte que, dans l'immédiat, le même sort ne soit pas réservé à nos ressources en hydrocarbures au large des côtes.

SELECTED MEASURES OF ECONOMIC DISPARITY  
NEWFOUNDLAND & OTHER PROVINCES

	Annual Average Unemployment Rate 1980	Personal Income Per Capita 1979	Gross Domestic Product at Market Prices, per Capita 1979	Total Provincial Debt and Guaranteed Liabilities, less Sinking Funds, per Capita March 30, 1980
	%	\$	\$	\$
Newfoundland	13.5	5,862	6,204	4,693
Prince Edward Island	10.8	6,057	5,767	1,667
Nova Scotia	9.8	7,088	7,372	3,170
New Brunswick	11.1	6,472	7,005	4,213
Quebec	9.9	8,341	9,887	3,058
Ontario	6.9	9,608	11,948	3,090
Manitoba	5.5	8,198	9,931	4,457
Saskatchewan	4.4	8,335	11,556	2,431
Alberta	3.7	9,717	16,827	2,408
British Columbia	6.8	9,821	12,679	3,163
Canada/All Provinces	7.5	8,902	11,311	3,100

Source: Statistics Canada.

MESURES CHOISIES DE DISPARITÉ ÉCONOMIQUE  
TERRE-NEUVE ET AUTRES PROVINCES

	Taux annuel moyen de chômage 1980	Revenu personnel par habitant 1979	Produit intérieur brut aux prix du marché, par hab. 1979	Dettes provinciale totale et obligation garantie, moins les fonds d'amortissement, par habitant 30 mars 1980
	%	\$	\$	\$
Terre-Neuve	13,5	5,862	6,204	4,693
Île-du-Prince- Édouard	10,8	6,057	5,767	1,667
Nouvelle-Écosse	9,8	7,088	7,372	3,170
Nouveau-Brunswick	11,1	6,472	7,005	4,213
Québec	9,9	8,341	9,887	3,058
Ontario	6,9	9,608	11,948	3,090
Manitoba	5,5	8,198	9,931	4,457
Saskatchewan	4,4	8,335	11,556	2,431
Alberta	3,7	9,717	16,827	2,408
Colombie-Britanni- que	6,8	9,821	12,679	3,163
Canada/toutes les provinces	7,5	8,902	11,311	3,100

Source: Statistique Canada.



The Government of Newfoundland and Labrador is anxious to upgrade and expand the provision of necessary services in all areas under our jurisdiction—health, education, social services, justice, municipal affairs, transportation, etc., in order to bring these public services more in line with those available in Canada generally. Moreover, we are deeply committed to the development of our own natural resources and industrial base in order to create additional employment and income opportunities with this Province. However, we realize the limits of our financial situation and we are firmly committed to the principles of responsible financial management. We have tailored our current account expenditure programmes to a level that can be financed from our revenue base and we have stabilized our borrowing requirement for capital account. The preservation of a sound financial position has imposed constraints on the Province's ability to achieve the many desired improvements in the level of services that should be available to our people.

While we have stabilized our new borrowings for capital projects, the Province has an ongoing requirement to service a total public sector debt of almost \$3 billion. In total, over \$200 million will be spent on interest and debt servicing costs during 1981-1982. This amounts to in excess of 15 p. 100 of provincial current account revenues. Undeniably, the Province continues to have the lowest credit rating of any Canadian Province; however, the record shows that the Financial Community considers that we have responsibly managed our financial affairs, and our debt obligations, and we are committed further to enhance our relative financial standing. I am sure members of the Task Force will agree with me when I state that we cannot contemplate sacrificing our financial integrity through additional borrowing to expand services at this time. This fiscal reality has necessitated tax increases in each of the last five years in order to maintain a sound financial position.

Before proceeding on to a discussion of EPF, I would like to refer once again to the stated objective of the present equalization system, which is to provide adequate levels of public services without unduly burdensome levels of taxation. I think I have demonstrated that taxes in this Province are, in comparison with most of the other provinces in Canada, very high. In addition, I have referred to a few basic indicators of financial and economic disparity, which demonstrate that, while public services are also far below the Canadian norm, our ability to finance improvements to these services from our own revenue sources in the present Canadian context is limited.

#### ESTABLISHED PROGRAMS FINANCING

The advent of block funding by the Federal Government for the major three established programs, namely hospital insurance, medicare, and post-secondary education, along with extended health care services, has been well-received by the

Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador tient à améliorer la qualité et à accroître le nombre des services essentiels offerts dans tous les domaines qui relèvent de sa compétence, à savoir la santé, l'éducation, les services sociaux, la justice, les affaires municipales, le transport et autres, et ce afin de les rapprocher de ceux qui, de manière générale, sont offerts dans le reste du Canada. En outre, nous sommes fermement engagés dans la mise en valeur de nos propres ressources naturelles et de notre assise industrielle, dans le but de créer de nouvelles perspectives d'emploi et de revenus dans cette province. Toutefois, nous connaissons les limites que nous impose notre situation financière et nous croyons fermement au principe de l'imputabilité financière. Nous avons conçu nos programmes de dépenses de compte courant de manière qu'ils puissent être financés à même nos recettes et nous avons stabilisé nos besoins en matière d'endettement eu égard au compte de capital. Pour assurer la stabilité de sa situation financière, la province a dû se résoudre à renoncer à un grand nombre des améliorations qu'elle souhaitait apporter au niveau des services qui devraient être offerts à la population.

Même si nous avons stabilisé nos récents emprunts pour les projets d'immobilisation, nous devons continuer d'assurer le remboursement de la dette publique qui atteint près de \$3 milliards. Au total, plus de \$200 millions seront affectés au paiement des intérêts et service de la dette au cours de 1981-1982, soit un excédent de 15 p. 100 par rapport aux recettes de compte courant de la province. Une chose est certaine, la province conserve le plus faible taux d'endettement du Canada; il semble que le monde des affaires considère que nous avons sagement géré nos affaires financières et que nous avons respecté nos obligations en matière d'endettement, et nous nous proposons d'améliorer notre situation financière. Je crois bien que les membres du Groupe de travail admettront avec moi que nous ne pouvons au moins pour l'instant, envisager de compromettre notre intégrité financière en empruntant d'avantage pour accroître nos services. La conjoncture fiscale a nécessité des augmentations d'impôts à chacune des cinq dernières années afin de nous assurer une situation financière acceptable.

Avant d'aborder la question du financement des programmes établis, j'aimerais me reporter à nouveau à l'objectif de l'actuel système de péréquation qui vise à assurer des services publics adéquats sans imposer de fardeau fiscal indu. Je crois avoir montré que dans cette province, comparativement à la plupart des autres provinces canadiennes, les impôts sont très élevés. En outre, j'ai fait mention de certains indices fondamentaux de disparité financière et économique qui montrent bien que, tandis que les services publics sont fort en-dessous des normes canadiennes, notre aptitude à financer les améliorations qui s'imposent à partir de nos recettes est, dans le contexte canadien actuel, plutôt limitée.

#### FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

L'instauration du financement global par le gouvernement fédéral pour les trois grands programmes établis, à savoir l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'éducation post-secondaire, ainsi que pour les services de soins complé-

provinces since its inception under the current Fiscal Arrangements Act. This Province, in particular, supports Federal involvement in the established programs area through direct cash contributions to this Provincial Government. At present, the direct cash entitlements to this Province under EPF are estimated to be \$175 million in 1981-1982, an amount which is equal to 13 per cent of our total current account revenue.

It must be remembered that it was the Federal Government which sought the implementation of the block funding mechanism; we are all familiar with the problems experienced by both levels of government during the shared-cost period. It was with great anticipation that this Province agreed to participate in a more stable form of inter-governmental transfers of financial resources which would enable the Federal Government to meet its responsibilities in these three program areas with an improved measure of fiscal control. It is our understanding that, by transferring revenues via the block funding method, the Federal Government had expected to be independent of provincial program planning and thus meet its principle objective of fostering increased provincial fiscal flexibility in respect of the established programs in question.

In my earlier discussion of the equalization program, I alluded to the fact that the level of services in the health-related and post-secondary education fields in this Province are well below the standard normally considered adequate in other parts of this country. Let me now refer to some common indicators of social disparities which I hope will be illustrative of our very serious needs in these areas. The latest statistics we have show that this Province is below the national average in the number of active physicians, dentists, registered nurses, and hospital beds per 1,000 population. Similarly, in the field of education, university enrollment, in relation to the total population in the 15-24 age bracket, amounts to 8.7 per cent in Newfoundland while for Canada enrollment is significantly higher at 12.8 per cent. The seriousness of this disparity in terms of the future economic and social development of this Province is heightened when one remembers that the secondary school system in this Province does not as yet go beyond Grade 11. On a more basic level, it must be noted with much concern that 23.5 per cent of all labour force participants in the Province have less than Grade 9 education. In comparison, the national average is 15.7 per cent.

mentaires a été bien accueillie par les provinces depuis sa consécration aux termes de la loi dite Fiscal Arrangements Act. Notre province, en particulier, appuie la participation du fédéral dans le domaine des programmes établis par le versement de contributions directes en espèces à son gouvernement. Actuellement, cette province aurait droit en versements directs, en espèces dans le cadre du financement des programmes établis, à environ \$175 millions pour 1981-1982, soit 13 p. 100 de nos recettes de compte courant.

Il faut se rappeler que c'est le gouvernement fédéral qui a tenté de faire adopter ce mécanisme du financement global; nous nous rappelons tous les problèmes qu'ont dû surmonter les deux niveaux de gouvernement au cours de la période de partage des coûts. C'est avec empressement que la province a accepté de participer à une forme plus stable de transfert inter-gouvernementaux de ressources financières qui permette au gouvernement fédéral d'assumer ses responsabilités dans ces trois domaines de programmes tout en assurant un meilleur contrôle fiscal. Il nous semble qu'en transférant les recettes par le mécanisme du financement global, le gouvernement fédéral s'attendait à se dégager ainsi de la planification des programmes provinciaux et à atteindre ainsi son objectif principal qui consistait à assurer une plus grande souplesse des régimes fiscaux des provinces eu égard aux programmes établis.

Dans mon étude précédente des programmes de péréquation, j'ai mentionné que le niveau des services offerts dans les domaines de la santé et des études post-secondaires dans la province est bien inférieur aux normes habituellement considérées comme adéquates dans d'autres parties du pays. Permettez que je cite maintenant certains indices courants de disparité sociale qui, je l'espère, illustreront à quel point nous sommes défavorisés à ces égards. Les plus récentes données statistiques dont nous disposons montrent que notre province se situe au-dessous de la moyenne nationale pour ce qui est du nombre de médecins, de dentistes, d'infirmières autorisées et de lits d'hôpitaux par 1,000 habitants. De la même manière, dans le domaine de l'éducation, compte tenu de la population totale dans le groupe des 15-24 ans, les inscriptions au niveau universitaire représentent 8.7 p. 100 à Terre-Neuve alors qu'au Canada, ce taux est nettement plus élevé, soit 12.8 p. 100. La gravité de cet écart pour ce qui concerne le développement social et économique futur de cette province est d'autant plus évidente lorsqu'on tient compte du fait que dans la province, le système scolaire secondaire ne permet pas d'études au-delà de la onzième année. A un autre niveau, il faut souligner le fait que 23.5 p. 100 de toute la main-d'œuvre active de la province n'ont pas plus d'une neuvième année. En comparaison à l'échelle nationale, la moyenne est de 15.7 p. 100.



SELECTED MEASURES OF DISPARITY IN HEALTH  
AND EDUCATION, NEWFOUNDLAND AND ALL  
PROVINCES

Health Care	All Provinces	Newfoundland
Active Physicians per 1000 population (1978)	1.80	1.42
Active Dentists per 1000 population (1978)	0.44	0.20
Registered Nurses (employed full and part time) per 1000 population (1976)	6.13	5.04
Hospital Beds per 1000 population	5.19	4.93
<u>Education</u>		
Labour Force with less than Grade 9 education (%)	15.7	23.5
University Enrolment/Total Population 15-24 years (%)	12.8	8.7

It is worth noting that the Province itself has to shoulder program costs which exceed the rate of growth of GNP. This is particularly significant since it means that the cost of developing new services or upgrading those which are substantially below average falls entirely upon the Province. Those provinces that have the greatest need to upgrade their services are generally the ones with the most limited capability. Meanwhile, the present EPF arrangements do not provide for any federal contributions toward capital expenditures. Provinces, such as Newfoundland, which are faced with extremely large capital expenditure requirements, especially in the health services field, just to catch up with the other provinces, tend to be penalized in this regard. Thus, it is difficult for those provinces to attain the national standards expected by the Federal Government in the provision of the established programs when the necessary facilities to be utilized in reaching these standards are lacking and there is no provision to finance them under the existing financing arrangements.

The Hall Report, released at the end of August, 1980 recognized that some provinces (i.e., the Maritimes and Newfoundland) cannot afford a number of health-related programs that are provided in other jurisdictions. The concerns of those provinces have been raised time and time again, and I urge at this time, on behalf of this Province and its people, that further federal action be taken to diminish the gap between levels of services in high and low income provinces so that the goal of a

INDICES DE DISPARITÉ  
DANS LES DOMAINES DE LA SANTÉ  
ET DE L'ÉDUCATION, À TERRE-NEUVE  
ET DANS LES AUTRES PROVINCES

Soins médicaux	Les autres provinces	Terre-Neuve
Médecins praticiens par 1,000 habitants (1978)	1,80	1,42
Dentistes praticiens par 1,000 habitants (1978)	0,44	0,20
Infirmières autorisées (à plein temps et à temps partiel) par 1,000 habitants (1976)	6,13	5,04
Lits d'hôpitaux par 1,000 habitants	5,19	4,93
<u>Éducation</u>		
Main-d'œuvre active ayant moins de neuf années de scolarité (en pourcentage)	15,7	23,5
Inscriptions au niveau universitaire/Population totale du groupe des 15-24 ans (en pourcentage)	12,8	8,7

Il faut souligner que la province doit elle-même assumer les coûts de programmes qui excèdent le taux de croissance du PNB, responsabilité d'autant plus grande que le paiement des coûts de mise au point de nouveaux services ou d'amélioration de ceux qui sont bien inférieurs à la moyenne lui incombe entièrement. Les provinces qui ont le plus besoin d'améliorer leurs services sont souvent aussi celles qui en ont le moins les moyens. D'autre part, les ententes actuelles de financement des programmes établis ne prévoient aucune contribution fédérale au titre des dépenses en immobilisations. Des provinces comme Terre-Neuve qui ont de très lourdes obligations au titre des dépenses en immobilisations, notamment dans le domaine des services de santé, et ce dans le simple but d'atteindre le niveau auquel se situent les autres provinces, sont souvent défavorisées à cet égard. Il leur est donc difficile d'atteindre, comme s'y attend le gouvernement fédéral, les normes nationales relatives la fourniture des programmes établis lorsqu'elles sont dépourvues des installations nécessaires pour y parvenir et qu'il n'existe aucun moyen de les financer aux termes des ententes de financement en vigueur.

Le rapport Hall, publié à la fin d'août 1980, reconnaissait que certaines provinces (c'est-à-dire les provinces de l'Atlantique et Terre-Neuve) ne peuvent se permettre d'offrir autant de programmes de santé que d'autres. Il a été fait état à maintes et maintes reprises des inquiétudes de ces provinces, et je demande instamment, au moyen de la province et de sa population, que d'autres mesures soient prises par le gouvernement fédéral pour réduire l'écart qui existe entre le niveau des

comprehensive health system may be met, as Justice Emmett Hall identified in his Report on the state of health services in Canada.

In the area of post-secondary education your Committee must appreciate the commitment of this Province to the continuing education of our young adults. We have made strenuous efforts to provide a comprehensive post-secondary education program—not just at the university level but at the vocational, technical, and continuing education levels as well. It is, again, notable that virtually all of the facilities for the same have been put in place within the last twenty years, representing massive capital expenditures for which there is no federal contribution under EPF. In total, our gross provincial expenditures on advanced and continuing education are estimated at \$125.3 million for this current fiscal year.

In concluding my remarks on EPF, I would like to refer to the very sizeable proportion of the total expenditures of this Province which is devoted to the provision of social programs and services. The Province's Budget for 1981-82 indicates that 53.9 percent of total gross provincial expenditures are dedicated to programs and services in the health, education, and social welfare fields while another 13.4 percent of total gross expenditures is required to service the public debt, much of it incurred to finance capital projects in the health and education fields.

This Province was sympathetic to the difficulties which were experienced by the Federal Government under the old cost-sharing arrangements and, as a consequence we were receptive to the suggestion that grants for established programs should be made unconditional in nature. It was with very serious concern, therefore, that we heard the statements contained in the October Federal Budget and elsewhere, to the effect that the Federal Government expects to achieve substantial savings through the established programs financing arrangements. It should be noted that the rate of growth of Newfoundland's EPF entitlement (both total cash transfer, and total cash and equalized tax transfer) has steadily decreased for the period 1977-78 to 1980-81 to a current growth rate of 11.2 percent of 10.3 percent respectively, substantially below present CPI increases which now average in excess of 14 percent.

The current block funding arrangements for the three established programs have led to greater flexibility and priority spending for provincial governments in these social program

services offerts dans les provinces à haut revenu et celui des provinces à faible revenu, afin que soit respecté l'objectif d'un système de santé global, tel que l'a défini le juge Emmett Hall dans son rapport sur la situation des services de santé au Canada.

Dans le domaine de l'éducation post-secondaire, le Comité doit louer l'engagement pris par la province eu égard à l'éducation permanente des jeunes adultes. Nous avons déployé de grands efforts pour fournir un programme d'éducation post-secondaire complet, non seulement au niveau universitaire, mais dans les domaines professionnel, technique et de l'éducation permanente. Il y a encore lieu de souligner que pratiquement toutes les installations requises ont été mises en place au cours des vingt dernières années, ce qui représente d'énormes dépenses en immobilisations au titre desquelles le financement des programmes ne prévoit aucune contribution fédérale. Au total, les dépenses brutes engagées par la province dans l'enseignement supérieur et l'éducation permanente seraient de \$125.3 millions pour l'année financière en cours.

Pour conclure mes observations sur le financement des programmes établis, je mentionnerai la très imposante proportion des dépenses totales de la province qui sont engagées au titre de la fourniture de services et de programmes sociaux. Le budget de la province pour 1981-1982 indique que 53.9 pour cent des dépenses provinciales brutes totales sont engagées au titre de programmes et de services de santé, d'éducation et de bien-être social, tandis qu'une autre part de 13.4 pour cent des dépenses brutes totales est affectée au service de la dette publique, dont la majeure partie a été contractée pour le financement de projets d'immobilisations dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Notre province s'est montrée sensible aux problèmes qu'a connus le gouvernement fédéral dans le cadre des anciennes ententes de partage des coûts et, par conséquent, nous avons bien accueilli la proposition voulant que les subventions aux programmes établis soient versées sans condition et en espèces. Par conséquent, c'est avec cette préoccupation très sérieuse en tête que nous avons pris connaissance des déclarations contenues dans le budget fédéral d'octobre et ailleurs et selon lesquelles le gouvernement fédéral entend réaliser des économies substantielles grâce aux ententes de financement des programmes établis. Il faut souligner que le taux de croissance de la part de financement des programmes établis à laquelle a droit Terre-Neuve (tant en paiements de transfert en espèces qu'en espèces et en paiements de péréquation des impôts) a constamment diminué de 1977-1978 à 1980-1981, passant de 11.2 pour cent à 10.3 pour cent, soit des pourcentages bien inférieurs aux augmentations de l'indice des prix à la consommation qui est actuellement de plus de 14 pour cent.

Les ententes de financement global en vigueur pour les trois programmes établis ont permis aux gouvernements provinciaux d'user d'une plus grande souplesse et d'établir leurs



fields. In agreeing to resort to block funding, it was the intent of both orders of government to promote rational program delivery and it was felt by both sides that greater provincial flexibility would be the best method to achieve the desired effect. Now, the Federal Government is attempting to reduce this flexibility and cut back on the level of financial commitment to the provinces. For provinces in similar circumstances to Newfoundland, increased, rather than reduced, expenditures are required on the part of the Federal Government to provide even a basic level of services in these high-profile programmes.

## CONCLUSION

In concluding my presentation to this Task Force, I would like to once again make reference to those areas which are of major concern to the Province with respect to the Federal-provincial fiscal arrangements. I cannot over-emphasize the importance of these fiscal transfers to this Province. It has been a major concern of this Government that the rate of growth of Federal transfer payments to the provinces, for both equalization and EPF, has suffered a severe decrease over the past several years and is now substantially below the rate of growth in CPI.

Over the years, Newfoundlanders have been forced to live with substandard levels of services and excessive tax burdens which would be considered intolerable in central and western Canada. The Federal government has announced that it intends to further curtail its expenditures on Federal transfers to the provinces over the next several years. Unfortunately we, unlike the richer provinces of central and western Canada, have no available tax room from which we can generate additional revenues to substitute for a reduced Federal commitment in this area and our constrained financial position means that we are unable to support public services through additional borrowing. Thus, any further reduction in Federal fiscal transfers can only result in a further widening of the already substantial disparities which exist between this Province and the rest of Canada. We would ask this Task Force to impress upon the Federal government that it must take the necessary steps to close the gap between the less wealthy provinces of Canada and those in the richer regions of central and western Canada.

It was with great anticipation that I awaited the announcement of your mandate to travel to the provinces of this country and I would like to personally thank the members of this Task Force for its efforts to seek out the views of governments and interested groups and individuals in all regions of Canada. I trust that I have explained to your satisfaction the concerns of this Province with respect to fiscal relations between the provinces and the Government of Canada.

priorités de dépenses dans ces domaines de programmes sociaux. En acceptant de recourir au financement global, les deux niveaux de gouvernement visaient à promouvoir la fourniture de programmes rationnels et il leur semblait qu'une plus grande souplesse de la part de la province constituait le meilleur moyen d'atteindre l'effet recherché. Actuellement, le gouvernement fédéral tente de diminuer cette souplesse et de réduire son engagement financier à l'égard des provinces. Dans le cas des provinces qui vivent des situations semblables à celle de Terre-Neuve, il faut que le gouvernement fédéral augmente ses dépenses au lieu de les réduire, de manière à offrir un niveau décent de services dans ces programmes de prestige.

## CONCLUSION

Pour conclure mon exposé, j'aimerais passer en revue les questions qui préoccupent beaucoup Terre-Neuve et le Labrador en ce qui concerne les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Je ne peux trop insister sur l'importance de ces transferts fiscaux à la province. L'actuel gouvernement de Terre-Neuve s'inquiète beaucoup du taux de croissance des paiements de transfert faits par le gouvernement fédéral aux provinces, tant pour la péréquation que pour le financement des programmes établis, taux qui a baissé considérablement au cours des dernières années et qui est substantiellement inférieur au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation.

Les Terre-neuviens ont été obligés d'accepter, au fil des ans, des niveaux de services inférieurs à la norme et un fardeau fiscal excessif que l'on considérerait comme intolérables au Centre et à l'Ouest du pays. Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il entendait réduire davantage ses dépenses en matière de transferts fédéraux aux provinces au cours des prochaines années. Malheureusement pour nous, contrairement aux provinces plus riches du Centre et de l'Ouest du pays, nous n'avons, en matière de fiscalité, aucune marge de manœuvre qui nous permette d'obtenir des recettes additionnelles pour compenser la diminution crédits versés par le fédéral dans ce secteur et, compte tenu de notre situation financière difficile, nous sommes incapables d'assurer les services publics en empruntant davantage. En conséquence, toute autre réduction des transferts d'impôts du gouvernement fédéral n'aura pour effet que d'accentuer les disparités déjà substantielles entre Terre-Neuve et le reste du Canada. Nous demandons au Groupe de travail de bien vouloir faire comprendre au gouvernement fédéral qu'il doit prendre les mesures nécessaires pour refermer l'écart qui existe entre les provinces les moins bien nanties du Canada et les régions plus riches du Centre et de l'Ouest du pays.

C'est avec beaucoup d'impatience que j'ai attendu que votre mandat vous amène à faire la tournée des provinces, et j'aimerais remercier personnellement les membres du Groupe de travail des efforts qu'ils accomplissent pour recueillir les opinions des gouvernements et des groupes et individus intéressés de toutes les régions du Canada. J'espère vous avoir bien exposé les questions qui préoccupent la province de Terre-Neuve et du Labrador en matière de relations fiscales entre les provinces et le gouvernement du Canada.

Before I pass the discussion to my Colleague, Mr. Hickey, who will provide you with our views on the Canada Assistance Plan, I want to wish all Committee members well in their endeavours and say that I hope that you will be instrumental in advising the Federal government of the concerns addressed by this Province so that a satisfactory resolution of the issues may be achieved.

Avant de laisser mon collègue M. Hickey vous exposer nos idées sur le Régime d'assistance publique du Canada, j'aimerais souhaiter à tous les membres du Comité beaucoup de succès dans leur travail, et vous dire que j'espère que vous saurez faire valoir auprès du gouvernement fédéral les questions que nous avons soulevées, de manière qu'on puisse y apporter une solution satisfaisante.



## APPENDIX "FISC-8"

PROVINCIAL SUBMISSION REGARDING  
CANADA ASSISTANCE PLAN  
TO THE PARLIAMENTARY TASK FORCE  
ON FEDERAL/PROVINCIAL FISCAL  
ARRANGEMENTS

Presented By

Honourable Thomas V. Hickey  
Minister of Social Services  
Government of Newfoundland and Labrador

May 4, 1981

CANADA ASSISTANCE PLAN SUBMISSION

*Introduction*

Since the introduction of the Canada Assistance Plan in 1966, this Province has benefited immeasurably from the programs and services provided under that Agreement by enabling it to respond, in some measure, to the social needs of our citizens. The Canada Assistance Plan has facilitated the introduction of many social service programs that were needed in this Province but were unaffordable because of our limited fiscal resources. Over the past fifteen years, these programs have enhanced considerably the quality and standard of living of many Newfoundlanders. The Terms of Reference of the Task Force, therefore, to examine the Canada Assistance Plan within the context of the 1980 federal budget, is a matter of great interest to this Province. We welcome the opportunity to discuss with the Task Force the progress made in social services since 1966 and to suggest areas where improvements to the Canada Assistance Plan can be made to further enhance the standard of living of many of our citizens.

Although significant progress has been made, the level of social services in Newfoundland lags significantly behind the services of other provinces, while the need for social services in Newfoundland remains far greater in comparison. To rectify this inequality, we believe there is an immediate need to expand the coverage of the CAP program to include provincial programs for cost sharing and to review existing programs where more generous cost sharing should be provided.

*Overview of Social Service Programs*

Newfoundland has the greatest dependence on social programs of any other province in Canada. Using selected social program indicators (provided in the accompanying table), this Province's dependence ranks substantially higher than the national average in all the indicators and outranks the other provinces in all but one or two instances. For example, total

## APPENDICE «FISC-8»

MÉMOIRE CONCERNANT LE RÉGIME  
D'ASSISTANCE PUBLIQUE  
DU CANADA PRÉSENTÉ AU GROUPE  
DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR LES ACCORDS  
FISCAUX ENTRE  
LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

Par

L'honorable Thomas V. Hickey  
Ministre des Services sociaux  
Gouvernement de Terre-Neuve  
et du Labrador

le 4 mai 1981

EXPOSÉ SUR LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE  
DU CANADA

*Introduction*

Depuis l'établissement du Régime d'assistance publique du Canada en 1966, Terre-Neuve a bénéficié énormément de programmes et de services offerts aux termes de cet Accord et qui lui ont permis de satisfaire, dans une certaine mesure, aux besoins sociaux des habitants de la province. Ce Régime a facilité la mise en œuvre de nombreux programmes de services sociaux dont la province avait besoin, mais qu'elle était incapable d'assurer en raison de ses ressources financières limitées. Au cours des quinze dernières années, ces programmes ont contribué considérablement à améliorer la qualité et le niveau de vie de nombreux Terre-neuviens. La province de Terre-Neuve et du Labrador s'intéresse donc vivement au mandat du Groupe de travail qui est d'étudier le Régime d'assistance publique du Canada sous le rapport du budget fédéral de 1980. C'est avec plaisir que nous acceptons de discuter avec le Groupe de travail de l'évolution des services sociaux depuis 1966 et d'indiquer des domaines du Régime d'assistance publique du Canada qui pourraient être améliorés pour permettre de relever encore le niveau de vie de nombreux habitants de la province.

Malgré l'énorme progrès qui a été réalisé dans ce domaine, les services sociaux à Terre-Neuve sont de beaucoup inférieurs à ceux des autres provinces, alors que les besoins y sont comparativement plus grands. Pour remédier à cette situation, nous croyons qu'il faut étendre immédiatement l'application du Régime d'assistance publique du Canada pour qu'il y ait partage des coûts des programmes provinciaux, et qu'il convient aussi d'examiner les programmes existants pour voir s'il n'y aurait pas lieu de modifier la formule de partage des coûts en faveur de la province.

*Aperçu général des programmes de services sociaux*

Terre-Neuve est la province qui compte plus que toutes les autres sur des programmes sociaux. À la lumière de certains indicateurs de programmes sociaux (énumérés dans le tableau ci-joint), le degré de dépendance de la province est substantiellement supérieur à celui de la moyenne nationale à l'égard de tous les programmes et dépasse celui de toutes les autres

benefit expenditure on social service programs expressed as a percentage of personal income is an excellent indicator of a province's financial strength and its ability to provide social programs. While the national average expenditure stands at 9.6 percent of personal income, this Province spends a significantly higher 17.5 percent on social programs. It is apparent also from this indicator that poorer provinces, like Newfoundland, require greater income transfers per capita to maintain even basic social programs.

Another indicator, the receipt of Guaranteed Income Supplement, is indicative of the extent of poverty among our retired population. In Newfoundland, 87 percent of Old Age Security recipients require Guaranteed Income Supplement to bring their incomes up to the basic level of income as defined by the federal government. This compares with the national average of only 54 percent.

Participation in the Unemployment Insurance Program is significantly higher in Newfoundland than any other province. Expenditure on benefits amount to 7.7 percent of personal income in this Province compared to a national average of 2.3 percent. The dependency rate (percentage of labour force receiving U.I.) in Newfoundland is also considerably higher than other provinces totalling 38 percent as compared to the low national average of 7.7 percent.

In the area of Social Assistance, while having the second highest indicators (exceeded only by New Brunswick), Newfoundland is still substantially higher than the national average. Social Assistance as a percentage of personal income in Newfoundland is 1.8 percent while the national average is 1.2 percent. The number of beneficiaries as a percentage of population in Newfoundland amounts to 8.7 percent while the national average is 5.6 percent. As an illustration of this Province's difficulty in maintaining adequate levels of social assistance, we are finding that not only is the Province unable to catch up to the national standard of services but we are falling behind because inflation has increased disproportionately the cost of housing, heat and light to the level of social service benefits given to recipients. This is further exacerbated by the current high unemployment levels in the Province and the psychological and other effects of offshore oil and gas development which has further increased the cost of living in Newfoundland.

This Province's heavy dependence on social programs is clearly demonstrated by the foregoing. Moreover, it points out a critical need for expansion in social programs if Newfoundland is to have the opportunity to reach the same level of services provided in other provinces.

#### *Province's Fiscal Capacity*

While the Province is cognizant of the fact that our social services lag behind those of other provinces, even with the

provinces, à une ou deux exceptions près. Par exemple, le total des prestations de programmes de services sociaux exprimé selon un pourcentage du revenu personnel constitue un excellent indicateur de la force financière d'une province et de sa capacité d'offrir des programmes sociaux. Alors que le budget s'établit en moyenne à l'échelle nationale à 9,6 p. 100 du revenu personnel, celui de Terre-Neuve consacre 17,5 p. 100 aux programmes sociaux. Cet indicateur révèle également que les provinces les moins bien nanties, comme Terre-Neuve, ont besoin de transferts beaucoup plus substantiels par habitant pour assurer ne serait-ce que les programmes sociaux essentiels.

Le supplément de revenu garanti est un autre indicateur qui permet d'établir le degré de pauvreté de nos retraités. A Terre-Neuve, 87 p. 100 des bénéficiaires du programme de sécurité de la vieillesse ont besoin d'un supplément de revenu garanti pour que leurs revenus atteignent le minimum établi par le gouvernement fédéral. La moyenne nationale est de 54 p. 100 à peine.

La participation au programme d'assurance-chômage est beaucoup plus élevée à Terre-Neuve que dans toutes les autres provinces. Le budget des prestations s'élève à 7.7 p. 100 du revenu personnel dans cette province, alors que la moyenne nationale s'établit à 2.3 p. 100. Le taux de participation (pourcentage de la population active recevant des prestations d'assurance-chômage) à Terre-Neuve est considérablement plus élevé que dans les autres provinces. En effet, il se chiffre à 38 p. 100 en comparaison avec la faible moyenne nationale de 7.7 p. 100.

Dans le domaine de l'assistance sociale, bien que les besoins de Terre-Neuve ne soient pas aussi grandes que ceux du Nouveau-Brunswick, ils sont encore de beaucoup supérieurs à la moyenne nationale. L'assistance sociale exprimée selon un pourcentage du revenu personnel à Terre-Neuve s'établit à 1.8 p. 100, alors que la moyenne nationale est de 1,2 p. 100. Le nombre de prestataires exprimé selon un pourcentage de la population à Terre-Neuve se chiffre à 8.7 pour 100, tandis que la moyenne nationale est de 5,6 p. 100. Pour illustrer les difficultés qu'éprouve Terre-Neuve à assurer un niveau convenable d'assistance sociale, disons que la province ne parvient même pas à atteindre le niveau national de service enregistré à l'échelle nationale et, pire encore, qu'elle est incapable de maintenir le niveau actuel de service parce que l'inflation a fait augmenter démesurément les coûts du logement, du chauffage et de l'électricité par rapport aux prestations des programmes de services sociaux. Le problème devient plus aigu avec le taux de chômage élevé que l'on connaît présentement dans la province et les effets psychologiques et autres de la mise en valeur du pétrole et du gaz au large des côtes, qui a fait augmenter davantage le coût de la vie à Terre-Neuve.

Je viens de démontrer nettement dans quelle mesure la province compte sur les programmes sociaux. J'ai fait ressortir, aussi, le besoin pressant d'expansion des programmes sociaux si l'on veut que Terre-Neuve atteigne le même niveau de service que les autres provinces.

#### *Ressources fiscales de la province*

Alors que Terre-Neuve reconnaît que ses services sociaux ne sont pas à la hauteur de ceux des autres provinces, malgré



financial assistance provided by the federal government through CAP, because of the limited fiscal capability of the Province, there is little that government can do. Per capita earned income, which is a real indicator of provincial wealth, ranks lowest in Canada and 85 per cent below the average earned income in Canada. Moreover, the tax burden in this Province remains among the highest in Canada. As examples, tax rates on personal income, and retail sales exceed those of any other province.

One of the most serious constraints on the fiscal capacity of the Province is the magnitude of our public debt. Statistics show that Newfoundland has the highest per capita debt burden of all ten provinces. The fact that almost 13 cents of every dollar expenditure has to be paid out to service the public debt, seriously impinges on the Province's ability to plan new or expanded programs in the social sector.

### *Summation*

To reiterate our position on the review of the Canada Assistance Plan, in our opinion, services in Newfoundland have not matured to the same extent as they have in other provinces. In fact, this Province provides almost the lowest, if not the lowest, level of social services compared with those of any other province in Canada. In this respect Newfoundland's per capita expenditure on welfare services of \$18.26 (as distinct from Social Assistance) is 65 per cent of the national average of \$28.04. Newfoundland, however, lacks the fiscal capacity to undertake additional expansion to its social service programs. The federal government, therefore, should not be examining ways to realize savings in the social sector in this Province but for ways to increase social spending to enable the overall quality and standard of living in Newfoundland to reach the standards enjoyed by the other provinces. In our opinion there are two ways that this can be accomplished.

The first would involve an expansion to existing CAP programs to include cost sharing of social service programs now provided entirely by this Province. Provincial programs such as the Drug Subsidy Program to GIS Recipients, Welfare Services provided by Proprietary Agencies, Community Development Program—Phase II, Short-Term Job Creation Program (which could include a significant portion of Community Development—Phase II) and the administrative costs in delivering programs provided under CAP all fall generally within the guidelines of CAP but are not considered eligible for cost-sharing by the federal government. If the coverage under CAP were expanded to include only these five programs, it would significantly reduce the burden on the financial revenues of this Province and provide more funds for expansion in those social programs where we lag behind other provinces.

l'aide financière qu'elle reçoit du gouvernement fédéral par le biais du Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement terre-neuvien est presque impuissant à cause de ses ressources fiscales limitées. Le revenu gagné par habitant, qui est un véritable indicateur de la richesse de la province, est le plus faible au Canada, étant de 85 p. 100 inférieur à la moyenne canadienne. De plus, le fardeau fiscal de la province demeure parmi les plus élevés au Canada. Par exemple, le taux d'impôt sur le revenu personnel et la taxe de vente au détail excèdent ceux de toutes les autres provinces.

L'une des plus grandes contraintes relatives aux ressources fiscales de la province tient à l'ampleur de notre dette publique. Les statistiques révèlent que Terre-Neuve est la province la plus endettée de toutes par habitant. Le fait que près de 13 p. 100 de chaque dollar dépensé va au service de la dette publique restreint énormément la province dans ses projets d'établissement ou d'expansion de nouveaux programmes dans le domaine social.

### *Résumé*

Pour résumer notre point de vue en ce qui concerne le Régime d'assistance publique du Canada, nous estimons que les services à Terre-Neuve n'ont pas suivi la même évolution que dans les autres provinces. En fait, les services sociaux assurés par Terre-Neuve sont à peu près les moins adéquats par rapport à ceux de toutes les autres provinces canadiennes. A cet égard, le budget provincial de \$18.26 par habitant pour des services de bien-être (qui sont distincts des services d'assistance sociale) équivaut à 65 p. 100 de la moyenne nationale qui s'établit à \$28.04. Cependant, Terre-Neuve n'a pas les ressources fiscales pour étendre davantage ses programmes de services sociaux. En conséquence, le gouvernement fédéral ne devrait pas chercher à réaliser des économies dans le secteur social de cette province; au contraire, il devrait viser à accroître les dépenses pour que la qualité globale et le niveau de vie de la province soient les mêmes qu'ailleurs au pays. A notre avis, il y a deux façons de réaliser cet objectif.

La première solution serait d'étendre l'application des programmes existants du Régime d'assistance publique du Canada pour qu'il y ait partage des coûts des programmes de services sociaux que la province est actuellement seule à assumer. Les programmes provinciaux comme celui des subventions pour l'achat de médicaments destinées aux bénéficiaires d'un supplément de revenu garanti, les services de bien-être assurés par les services publics, le programme de développement communautaire (phase II), le programme de création d'emplois à court terme (qui pourrait comprendre une bonne part de développement communautaire—Phase II) et les coûts administratifs inhérents à la prestation de ces programmes offerts en vertu du Régime d'assistance publique du Canada se conforment tous généralement aux grandes lignes du Régime mais ne sont pas admissibles aux programmes de partage des coûts par le gouvernement fédéral. Si l'on étendait la couverture du Régime d'assistance publique du Canada à ces cinq programmes, cela permettrait de réduire de façon significative la charge sur les recettes de notre province, tout en permettant de consacrer davantage de fonds à l'expansion des programmes sociaux pour lesquels nous sommes en retard par rapport aux autres provinces.

The second way would require a more generous cost-sharing of existing programs included in the CAP program. Presently, the level of participation in some CAP programs is particularly low or non-existent because the limited fiscal capacity of the Province does not enable us to afford them. Although we participate to some extent in programs such as: Rehabilitation Services for Disabled Persons, Home Support Services for Senior Citizens, Counselling Services and Research and Development, we lag far behind the level of services provided through the same programs in other provinces. If more generous cost-sharing were provided by the federal government, this Province would be in a better position to increase its participation in these program areas.

If the federal government were to adopt one or both of these approaches, it would ensure the social well being of the citizens of this Province and ensure that, in time, our services will mature to the level of services in other parts of Canada.

La deuxième solution consisterait à faire en sorte que les frais afférents aux programmes en vigueur faisant partie du Régime d'assistance publique du Canada soient davantage pris en charge par l'État. A l'heure actuelle, le taux de participation à certains programmes et particulièrement bas, voir inexistant, étant donné les crédits budgétaires provinciaux limités qui ne nous permettent pas de les mettre en œuvre. Bien que dans une certaine mesure nous participions à certains programmes comme le Rehabilitation Services for Disabled Persons, le Home Support Services for Senior Citizens, le Counselling Services and Research and Development, il n'en reste pas moins que nous sommes à la traîne des autres provinces compte tenu des services fournis par ces dernières au titre des mêmes programmes. Si le gouvernement fédéral assurerait davantage de frais, notre province serait plus à même de renforcer sa participation à ces programmes.

Si le gouvernement fédéral doit adopter une des deux méthodes envisagées ou les deux, il serait alors possible de garantir le bien-être des résidents de notre province, sans compter qu'avec le temps, nos services pourraient atteindre le même niveau qu'ailleurs au Canada.

#### INTERPROVINCIAL COMPARISON OF SOCIAL SERVICE PROGRAMS SELECTED INDICATORS (1978-79)

Province	Total Expenditure on Social Programs as a % of Personal Income <sup>(1)</sup>	Percentage of GIS Recipients among OAS Pensioners (Approx.)	Unemployment Insurance		Social Assistance		
			Expenditure Benefits as a Percentage of Personal Income	Dependency Rate <sup>(2)</sup>	Expenditure as a Percentage of Personal Income	Number of Beneficiaries as a percentage of population	Index of Per Capita earned Income (Nfld. = 100)
Nfld.	17.5%	87%	7.7%	38 %	1.8%	8.7%	100
P.E.I.	18.7%	82%	6.5%	23 %	1.5%	5.8%	114
N.S.	13.2%	67%	3.9%	13.2%	1.1%	6.4%	140
N.B.	17.1%	66%	5.8%	25 %	2.3%	9.6%	126
Que.	11.3%	62%	3.5%	11.5%	1.7%	7.4%	170
Ont.	8.3%	45%	1.5%	4.7%	.8%	4.4%	208
Man.	9.5%	55%	1.4%	4.1%	.8%	4.2%	174
Sask.	9.4%	54%	1.1%	3.7%	.9%	3.8%	171
Alta.	6.9%	55%	.8%	2.7%	.9%	3.9%	200
B.C.	9.4%	47%	2.2%	8.7%	1.3%	5.4%	205
Nat. Average	9.6%	54%	2.3%	7.7%	1.2%	5.6%	185

<sup>(1)</sup> Includes: Fam. Allow., OAS, CPP, UI, W.C., SA, GIS, Spouse Allowance.

<sup>(2)</sup> Proportion of the labour force in receipt of Unemployment Insurance.



**COMPARAISON INTERPROVINCIAL DES PROGRAMMES DE SERVICES SOCIAUX  
QUELQUES INDICATEURS (1978-1979)**

Province	Dépenses totales au titre des programmes sociaux en % du revenu personnel <sup>(1)</sup>	Pourcentage des récipiendaires du S.R.G. parmi les pensionnés qui bénéficient de la S.V. (chiffres approximatifs)	Assurance-chômage		Assistance sociale		Indice du revenu professionnel par habt. (T.-N. = 100)
			Prestations en % du revenu personnel	Taux de dépendance <sup>(2)</sup>	Dépenses d'assistance sociale en % du revenu personnel	Nombre de récipiendaires en % de la population	
T.-N.	17.5%	87%	7.7%	38 %	1.8%	8.7%	100
Î.-P.-É.	18.7%	82%	6.5%	23 %	1.5%	5.8%	114
N.-É.	13.2%	67%	3.9%	13.2%	1.1%	6.4%	140
N.-B.	17.1%	66%	5.8%	25 %	2.3%	9.6%	126
Qué.	11.3%	62%	3.5%	11.5%	1.7%	7.4%	170
Ont.	8.3%	45%	1.5%	4.7%	.8%	4.4%	208
Man.	9.5%	55%	1.4%	4.1%	.8%	4.2%	174
Sask.	9.4%	54%	1.1%	3.7%	.9%	3.8%	171
Alta.	6.9%	55%	.8%	2.7%	.9%	3.9%	200
C.-B.	9.4%	47%	2.2%	8.7%	1.3%	5.4%	205
Moyenne nat.	9.6%	54%	2.3%	7.7%	1.2%	5.6%	185

<sup>(1)</sup> Comprennent: Allocations familiales, SV, RPC, AC, Indemnisation des travailleurs, AS, SRG, Allocation du conjoint.

<sup>(2)</sup> Proportion de la main-d'œuvre qui touche l'assurance-chômage.

**COMPARISON OF PROVINCIAL PER CAPITA  
EXPENDITURES ON WELFARE SERVICES (1977-78)**

Province	Per Capita Expenditures
Newfoundland	\$ 18.26
Prince Edward Island	33.26
Nova Scotia	25.22
New Brunswick	18.62
Quebec	26.44
Ontario	23.20
Manitoba	41.34
Saskatchewan	32.72
Alberta	33.76
British Columbia	27.58
<b>TOTAL</b>	<b>\$280.40</b>
National Average	<u>\$ 28.04</u>

**COMPARAISON INTERPROVINCIALE  
DES DÉPENSES DES  
SERVICES SOCIAUX  
PAR HABITANT (1977-1978)**

Province	Dépenses par habitant
Terre-Neuve	\$ 18.26
Île-du-Prince-Édouard	33.26
Nouvelle-Écosse	25.22
Nouveau-Brunswick	18.62
Québec	26.44
Ontario	23.20
Manitoba	41.34
Saskatchewan	32.72
Alberta	33.76
Colombie-Britannique	27.58
<b>TOTAL</b>	<b>\$280.40</b>
Moyenne nationale	<u>\$ 28.04</u>

## APPENDIX "FISC-9"

BRIEF ON POST-SECONDARY EDUCATION IN  
NEWFOUNDLAND AND LABRADOR

Presented to

PARLIAMENTARY TASK FORCE ON  
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

Presented by

SCHOOL COUNSELLORS ASSOCIATION OF  
NEWFOUNDLAND AND LABRADOR—  
A Special Interest Council of the  
Newfoundland Teachers' Association

May 4, 1981

One of the prime motives of our Association in making a presentation to this Parliamentary Task Force is our concern that present Federal contributions to Post-Secondary Education might well be in jeopardy at this time. We wish to be on record as having pointed out that our Province's already less than adequate post-secondary services can ill-afford any further erosion, particularly in the form of reduced financing.

What our Province needs now, rather than reduced financing, is a substantial increase in financing that would allow us to develop a plan of action aimed at eliminating the stigma of our having by far the lowest education participation rates in all of Canada. The latest university enrolment figures for example show us, at 8.3, to be well behind the National average of 11.4. This compares with a participation rate of 15.4 for Nova Scotia and 10.8 for New Brunswick, two of our more comparable Atlantic partners.

You already know, I am sure, that we also have the highest unemployment rate in all of Canada with statistics indicating that as high as 45-50 per cent of our young people (15-24 age group) being unemployed. In addition to having the highest unemployment rates and the lowest educational participation rates in the country our Province also has the dubious distinction of having the lowest rate of per capita spending on education in all of Canada.

I trust the significant interrelatedness of minimal educational spending to low educational participation rates and high unemployment rates will not go unnoticed by your Committee for I understand your major perspective in reviewing our Post-Secondary Programs is a financial one. If my understanding is correct the Federal Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act of 1977 indicate an intent on the part of the Federal Government to finance Post-Secondary Education as a designated program so as to

## APPENDICE «FISC-9»

MÉMOIRE SUR L'ENSEIGNEMENT  
POST-SECONDAIRE  
À TERRE-NEUVE ET AU LABRADOR

Présenté au

GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR LES  
ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT  
FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

par la

SCHOOLS COUNSELLORS ASSOCIATION OF  
NEWFOUNDLAND AND LABRADOR—  
Conseil spécial de la  
Newfoundland Teachers' Association

Le 4 mai 1981

L'une des principales raisons pour lesquelles notre association a décidé de présenter un mémoire au Groupe de travail parlementaire, est que nous éprouvons certaines inquiétudes quant à l'aide financière accordée pour l'instant par le gouvernement fédéral à l'enseignement post-secondaire qui pourrait être à l'heure actuelle en danger. Nous souhaitons que l'on reconnaisse officiellement que nous avons insisté sur le fait que notre province, dont l'enseignement post-secondaire est déjà insuffisant, ne peut pas se permettre d'avoir moins de ressources à sa disposition et de voir ses fonds amputés.

Au contraire, il nous faut à l'heure actuelle obtenir que soient multipliées les subventions, ce qui nous permettrait de mettre sur pied un plan d'action qui contribuerait à nous débarrasser du préjugé qui veut que notre participation au système d'éducation canadien soit de loin la plus faible dans tout le Canada. En effet, le nombre d'inscriptions le plus à jour, dans les universités, qui est à l'heure actuelle de 8.3 p. 100, montre que nous venons loin derrière la moyenne nationale qui est de 11.4 p. 100 et que ce taux est par comparaison inférieur aux deux autres provinces de l'Atlantique, soit 15.4 p. 100 pour la Nouvelle-Écosse et 10.8 p. 100 pour le Nouveau-Brunswick.

Comme vous le savez déjà, nous n'en doutons pas, notre taux de chômage est également le plus élevé au Canada est les statistiques montrent que de 45 à 50 p. 100 de nos jeunes gens (groupe d'âge de 15 à 24 ans) sont sans travail. En plus d'avoir le taux de chômage le plus élevé et le taux de participation le plus faible dans le domaine de l'enseignement, nous nous distinguons également dans le mauvais sens, en ce sens que c'est nous qui, dans tout le Canada, consacrons par habitant le moins de fonds à l'enseignement.

Nous espérons que les interrelations importantes qui existent entre les dépenses minimales dans l'enseignement, auxquelles il convient d'ajouter un faible taux de participation dans ce même secteur et un taux de chômage élevé, n'échapperont pas au Comité car, d'après ce que je crois comprendre, l'étude que vous faites des programmes d'enseignement post-secondaire est axée sur les ressources financières. Si je ne me trompe pas, les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et la Loi de 1977 sur le financement des programmes établis



increase provincial fiscal flexibility and also maintain national standards in the operation of the program.

Our Association submits that due to the present developmental and economic conditions in Newfoundland and Labrador our Province's fiscal situation is such that it is still in dire need of the flexibility afforded it under your Act. Indeed, even in spite of such assistance in the past we have only been able to struggle along in a less than adequate fashion, with many post-secondary needs still being left unmet. The assistance afforded us under the Act has been greatly needed and will continue to be needed (in even greater amounts) for quite sometime to come if we are to make any significant headway in attaining even a proximity to the national standards with regard to post-secondary education. Section 24, subsection 3 indicates that the intent of your Act is to show "an essential and continuing indication of the interest of the Government of Canada in respect of post-secondary education". Our Association lauds the Government of Canada for this interest and support and we plea that it be continued and expanded upon in our Province.

The need for your continued and expanded support was made manifestly clear in a recent Provincial Task Force Report on Post Secondary Education which indicated that, and I quote, "post secondary education has never received the sort of attention given to other aspects of education . . . relatively little attention has been paid to the evolution of the system as a whole". It goes on to say that this Province is the only one in Canada that has made no attempt to consolidate services under some form of governing or advisory body. It points out that none of the existing institutions have a clear mandate to develop new programs or equally to change or discontinue existing programs as demands change or as community needs are reassessed.

This is that we have inadequate program offerings in others. Newfoundland's supply of trained manpower falls far short of demand in such critical areas as Nurses, Doctors, Engineers, Speech Therapy, Occupational Therapists, Physiotherapists, Mining and Industrial Technologists, Computer Technology, Teaching Specialists in Music, Home Economics, Art, French, Educational Psychology, etc. just to mention a few areas. Yes, believe it or not with our high unemployment rates we are still going outside the Province and indeed outside the Country to recruit and import these skilled people while at the same time we are exporting our inadequately educated and unskilled young people to populate the labourer jobs or the unemployment lines of other Provinces.

The cost of this educational lag in terms of lost opportunities for the young people of Newfoundland and Labrador and in terms of economic growth and productivity is just staggering

indiquent que le gouvernement fédéral est disposé à financer l'enseignement post-secondaire grâce à un programme précis, de façon à assouplir davantage les accords fiscaux des provinces et également à préserver les normes nationales dans l'application des programmes.

Notre Association pense qu'à la lumière des développements et des conditions économiques actuelles à Terre-Neuve et au Labrador, la situation est telle qu'elle a encore le plus grand besoin de toutes les possibilités que lui accorde la loi. En effet, même avec l'aide du gouvernement fédéral consentie avant, nous n'avons pu que survivre sans pouvoir répondre comme il l'aurait fallu aux nombreux besoins de l'enseignement post-secondaire. L'aide dont nous avons pu bénéficier aux termes de la loi était très nécessaire et continuera de l'être pendant beaucoup de temps encore (en quantité plus importante) si nous voulons faire de réels progrès pour essayer de nous rapprocher des normes nationales d'enseignement post-secondaire. Le paragraphe 3 de l'article 24 de votre loi témoigne «d'un souci continu et primordial du gouvernement du Canada en ce qui concerne l'enseignement post-secondaire». Notre Association tient à féliciter le gouvernement du Canada de son intérêt et de son soutien et nous espérons qu'il continuera et se concrétisera dans notre province.

Le soutien et le renforcement continus de l'enseignement post-secondaire est un besoin qui a été précisé dans un rapport récent du groupe de travail provincial en matière d'enseignement post-secondaire qui indique, et je cite, «l'enseignement post-secondaire n'a jamais reçu une attention équivalente à celle accordée aux autres types d'enseignement . . . par là on veut dire que l'on s'est relativement peu soucié de l'évolution du système dans son ensemble». Le rapport indique ensuite que cette province est la seule au Canada qui n'ait jamais rien fait pour centraliser ses services au sein d'un organisme consultatif ou gouvernemental. Le rapport souligne aussi qu'aucune des institutions existantes n'a reçu de directives précises pour élaborer de nouveaux programmes, pour remplacer ou abandonner certains programmes en vigueur, compte tenu des changements intervenus ou de l'évolution des besoins communautaires.

Cela veut dire que dans certains domaines, les programmes à la disposition des étudiants ne sont pas suffisants mais que par contre, dans d'autres domaines, il y en a trop. La main-d'œuvre de Terre-Neuve, pour certains domaines de spécialisation, est de loin inférieure à la demande, c'est le cas des infirmières, des médecins, des ingénieurs, des logopèdes, des orienteurs, des physiothérapeutes, des techniciens industriels et miniers, des spécialistes des techniques informatiques, des experts dans l'enseignement de la musique, de l'économie ménagère, des humanités, du français, de la psychologie, de l'enseignement etc., pour ne citer que quelques domaines. En effet, qu'on le croie ou non, en dépit de notre taux de chômage très élevé, nous devons faire appel aux autres provinces même à l'étranger pour recruter le personnel spécialisé qui nous fait défaut, et en même temps assister à l'exode de nos jeunes gens mal formés, et non qualifiés qui vont rejoindre la main-d'œuvre ou encore gonfler les rangs des chômeurs devant les bureaux de chômage des autres provinces.

Exprimés en termes de possibilités manquées pour les jeunes de Terre-Neuve et du Labrador, mais aussi en termes de croissance économique et de productivité, les coûts de ce

and should not be allowed to continue. There is a serious responsibility for policy makers (such as yourselves and our own provincial people) to address these issues and failure to do so will have serious consequences for the future of our Province.

These problems are not peculiar to our Province alone for one of the real paradoxes of the unemployment situation in Canada as a whole is that although there are many people out of work in all Provinces, there are thousands of positions available for skilled workers. Although this imbalance between skilled and unskilled workers has always been a feature of Canadian life, (witness our post-war immigration policies aimed at bringing in skilled Europeans) the need to change that situation has never been greater. The need for more and more highly skilled technicians and professional people is multiplying at a rate far in excess of our post secondary institutions to meet the need. Also the vast majority of our present skilled trades people are middle aged or beyond so attrition and retirement etc. will only compound our shortage of skilled labour unless revisions are made at the post secondary level.

While the problem of the shortage of skilled workers is national in scope our Association feels that it can be solved most effectively at the local or regional level. We also feel however that there is a great need for a federal or interprovincial co-ordinating body to monitor trends and program needs. Long and short-term plans and policies must be formulated at the National, Provincial and local level aimed at meeting the needs of each of these areas. Government, Business, Industry, Labour and Educators all need to work together if we are ever going to come to grips with providing adequate post secondary education, which will consequently supply our Province and Country with the skilled people to run our Nation effectively.

Respectfully submitted,

Ernest Condon, President,  
School Counsellors Association  
of Newfoundland & Labrador

décalage sont incalculables, raison pour laquelle il faudrait trouver une solution à cette situation. Les responsables politiques (c'est-à-dire vous et nos représentants provinciaux) doivent prendre leurs responsabilités et faire face à ces questions, faute de quoi les conséquences seront très graves pour l'avenir de notre province.

Ces problèmes, notre province n'est pas la seule à y faire face, car l'un des véritables paradoxes du chômage au Canada est que, même si dans toutes les provinces beaucoup de gens sont au chômage, il y a néanmoins une grande quantité de postes pour les ouvriers qualifiés. Bien que ce déséquilibre entre ouvriers spécialisés et manœuvres ne date pas d'hier dans le monde du travail au Canada, (comme en témoignent nos politiques d'immigration d'après-guerre visant à encourager l'immigration de la main-d'œuvre qualifiée des pays d'Europe), le besoin de changement ne s'est jamais fait plus sentir que maintenant. Les besoins en techniciens très spécialisés et aussi dans professions libérales se multiplient à un rythme qui dépasse de loin les possibilités d'encadrement de nos institutions d'enseignement post-secondaire. Également, la grande majorité des ouvriers qualifiés à l'heure actuelle est déjà d'un certain âge et va en diminuant par attrition, à cause des départs en retraite, etc... ce qui ne fait qu'aggraver les pénuries que nous connaissons à moins que des mesures soient prises au niveau de l'enseignement post-secondaire.

Bien que les pénuries d'ouvriers spécialisés touchent tout le Canada, notre association est d'avis que c'est au niveau régional ou local que l'on pourra agir le plus efficacement pour trouver une solution. Nous pensons également toutefois qu'il y a lieu de confier à un organisme de coordination interprovincial ou fédéral le contrôle de l'évolution de la situation et des besoins en matière de programmes. Il faut formuler des politiques et des plans à long et à court termes tant sur le plan national, provincial que local pour répondre aux besoins dans chacun de ces domaines. Le gouvernement, les milieux d'affaires, l'industrie, la main-d'œuvre et les enseignants doivent collaborer, si l'on veut trouver une solution satisfaisante aux problèmes de l'enseignement post-secondaire, après quoi les provinces et le pays pourront compter sur une main-d'œuvre spécialisée nécessaire au fonctionnement efficace de notre pays.

Respectueusement,

Ernest Condon,  
Président du School Counsellors Association  
of Newfoundland & Labrador



## APPENDIX "FISC-10"

LABRADOR REGIONAL COLLEGE STEERING  
COMMITTEE  
A BRIEF ON POST SECONDARY EDUCATION  
IN LABRADOR

Presented to

PARLIAMENTARY TASK FORCE ON  
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

Presented by

LABRADOR BRANCH OF THE SCHOOL  
COUNSELLORS  
ASSOCIATION OF NEWFOUNDLAND  
A SPECIAL INTEREST COUNCIL BRANCH  
OF THE NEWFOUNDLAND TEACHERS' ASSOC.

May 4, 1981

The purpose of this brief is to have our organization go on record as being in favour of expanded and better co-ordinated post secondary services in Labrador.

Although there are several agencies which presently provide a variety of post secondary, Adult & Continuing Education Programs, there is still much need for improvement in terms of content and co-ordination. The present situation includes: the course offerings at the Goose-Happy Valley District Vocational School; the various upgrading (B.T.S.D.) and general interest courses provided under the auspices of the Division of Adult Education; the various off-campus credit, correspondence and extension programs offered by Memorial University and other Mainland Universities; the various short courses offered by the College of Fisheries and the apprenticeship training programs provided by the industrial companies of Western Labrador.

The above programs are providing for some of the post secondary needs of Labradorians but only in a fragmented and haphazard way. What Labrador needs now is a consolidated and co-ordinated approach to post secondary and adult education. We need to take full advantage of all programs, resources and expertise presently available to us, we need to expand on the present range of programs available and we need a strong organizational body to oversee and be responsible for the total co-ordination of all post secondary education in Labrador.

The need for expansion and co-ordination is especially critical when one considers the vast potential for monumental development and change in store for Labrador during the 80s. The vast Labrador region is without doubt the last great development frontier in Eastern Canada. Many Labradorians will require training and retraining at the post secondary level so that they will be in a position to provide the manpower

## APPENDICE «FISC-10»

COMITÉ DIRECTEUR DU LABRADOR REGIONAL  
COLLEGE  
MÉMOIRE SUR L'ENSEIGNEMENT  
POST-SECONDAIRE  
AU LABRADOR

Présenté au

GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR LES  
ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT  
FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

par

LA LABRADOR BRANCH OF THE SCHOOL  
COUNSELLORS  
ASSOCIATION OF NEWFOUNDLAND  
DIVISION SPÉCIALE DU CONSEIL  
DE LA NEWFOUNDLAND TEACHERS' ASSOC.

le 4 mai 1981

Le présent mémoire vise à faire savoir que notre organisation favorise la prestation de services d'enseignement post-secondaire accrus et mieux coordonné au Labrador.

Même si plusieurs organismes offrent actuellement une série de programmes post-secondaires et de programmes d'éducation permanente, il faut encore améliorer le contenu de ces programmes et leur coordination. Actuellement, des cours sont dispensés à l'école de formation professionnelle du district Goose-Happy Valley, des cours préparatoires à la formation professionnelle (CPFP) et des cours d'intérêt général sont donnés sous les auspices de la division de l'éducation permanente, l'Université Memorial et les autres universités du Labrador permettent d'obtenir des crédits en diverses disciplines à l'extérieur de cités universitaires et offrent en outre des cours par correspondance et des programmes d'éducation permanente, le Collège of Fisheries donne différents cours abrégés et des sociétés industrielles de l'Ouest du Labrador offrent des programmes d'apprentissage.

Ces programmes visent à répondre à quelques-uns des besoins des Labradoriens qui veulent poursuivre leurs études post-secondaires. Cependant, le tout est dispensé de façon fragmentaire et fortuite. Actuellement, le Labrador a besoin d'un programme global structuré d'éducation post-secondaire et permanente. Il faut tirer profit de l'ensemble des programmes et de toutes les ressources et connaissances dont nous disposons actuellement. Nous devons élargir les programmes existants et constituer un organisme fort qui se chargera de coordonner les programmes d'éducation post-secondaire au Labrador.

Ce besoin d'expansion et de coordination est particulièrement grave si l'on tient compte des vastes perspectives de développement et de changement que s'offriront au Labrador au cours des années 80. Le vaste territoire du Labrador est sans aucun doute la dernière grande région de développement de l'Est du Canada. Une bonne partie de la population du Labrador aura besoin de formation et de perfectionnement au

needed to bring about the development which looms on the horizon.

If the present economic predictions hold true for Labrador we will see the whole face of Labrador changed between now and the end of this century. The question is who will bring about this change? Will it be skilled outsiders brought in for the job or will it be properly trained Labradorians? The answer to these questions lies in the ability of the post secondary institutions of Labrador to meet the challenge. With proper planning and co-ordination of post secondary services every able-bodied Labradorian can be trained to take his or her rightful place in this exciting development. The range of job opportunities is astounding when one considers the potential for off-shore oil and gas, uranium mining and hydro-electric developments, each with potential spin-off industries. Other factors that will produce new jobs are the improved coastal fishery, a year-round port for Goose Bay and the possibility of a Trans-Labrador Highway and railway to re-route iron ore production via an all Newfoundland route.

In light of this vast potential for change it is little wonder that we as Guidance Counsellors should wish to see improved and expanded services in post-secondary education in Labrador. We believe that a Regional College concept is the best vehicle to bring about the required co-ordination and improvement of services in an area of the size and diversity of Labrador. Such a College should be designed to meet the program needs of all areas of Labrador, the Northern and Southern areas as well as the more populated areas of Eastern & Western Labrador. What we envision is a Regional College serving as an organizational and administrative body administering and co-ordinating all post-secondary programs presently being offered but also expanding and diversifying to meet the many program needs which are not presently being met. It must utilize all existing facilities at its disposal but must also provide for additional facilities where they are warranted. Perhaps what is needed for Labrador is a set up that would combine a Memorial University Regional Campus with its first two-year university programs and a Community College system with its one to three-year trade and technology programs.

There are innumerable reasons to justify the setting up of a Regional College in Labrador. A partial list might include such things as:

1. To make Memorial University more accessible to Labradorians;
2. To make Labrador more accessible to students from all over the Province and from outside the Province as well;
3. To stop the brain drain of some of Labrador's best students to other Provinces;
4. To cut down on the significant number of high school graduates who do not pursue any form of post-secondary education at all due to the exorbitant costs involved;

niveau post-secondaire pour fournir la main-d'œuvre nécessaire au développement qui se profile à l'horizon.

Si les prévisions économiques actuelles se confirment, nous serons témoins d'une modification radicale d'ici la fin de ce siècle au Labrador. Cependant, qui permettra l'avènement de cette modification: des ouvriers qualifiés de l'extérieur ou des Labradoriens compétents? Pour répondre à cette question, il faut examiner la capacité des établissements post-secondaires du Labrador de relever le défi. Grâce à une planification et à une coordination appropriées des services d'éducation post-secondaire, chaque Labradorien en mesure de travailler pourra recevoir la formation lui permettant de prendre la place qui lui revient à l'aube de ce développement gigantesque. La quantité d'offres d'emploi est remarquable si l'on tient compte du potentiel qu'offrent l'exploitation du gaz naturel et du pétrole sous-marins, l'extraction de l'uranium et les projets hydro-électrique, chaque activité pouvait entraîner la création d'industries connexes. D'autres facteurs entraîneront la création d'emplois: il s'agit de l'amélioration des pêches côtières, de l'aménagement d'un port ouvert à longueur d'année à Goose Bay et de la possibilité de construire une route et un chemin de fer traversant le Labrador afin que toute la production de minerai de fer soit acheminée uniquement sur le territoire de Terre-Neuve.

Étant donné ces vastes possibilités de changement, il n'est guère étonnant qu'en notre qualité d'orienteurs, nous souhaitons que les services d'enseignement post-secondaire soient améliorés et accrus au Labrador. Selon nous, un collège régional serait la meilleure façon de garantir cette coordination et cette amélioration des services dans une région de la taille et de la diversité du Labrador. Ce collège devrait être conçu afin qu'il satisfasse aux besoins de toutes les régions du Labrador, autant celles du Nord et du Sud que celles plus peuplées de l'Est et de l'Ouest. D'après notre conception, le collège régional constituerait l'organisme administratif coordonnant tous les programmes d'enseignement post-secondaire actuellement offerts, mais il assumerait aussi d'autres fonctions afin de répondre aux nombreux besoins toujours présents. Il aurait accès à toutes les installations actuelles, mais d'autres installations seraient également mises en place s'il y avait lieu de la faire. Il faudrait peut-être créer un établissement qui comprendrait une composante régionale de l'Université Memorial, où seraient offerts les programmes universitaires des premières années, et un collège communautaire qui dispenserait des programmes de cours commerciaux et techniques d'une durée variant de un à trois ans.

Il y a une infinité de raisons qui justifient la création d'un collège régional au Labrador. En voici quelques-unes:

1. Il faudrait que les habitants du Labrador aient davantage accès à l'Université Memorial.
2. Il faudrait que le Labrador soit davantage accessible aux étudiants de l'ensemble de la province et à ceux de l'extérieur également.
3. Il faudrait mettre fin à l'exode des compétences du Labrador vers les autres provinces.
4. Il faudrait réduire le nombre important de diplômés d'écoles secondaires qui n'entreprennent pas d'étudier des post-secondaires en raison de leur coût exorbitant.



5. To tap the uniqueness of Labrador's heritage, its environment and geographic location;

6. To maintain and strengthen our Province's sovereignty in this region and to show a genuine commitment to its development.

Programs to be offered could include such things as Mining Technology; Electrical/Electronic Technology; Survey Technology (surely Labrador needs surveying and surveyors); Northern Development; Iceberg Control and Ice Breaking Technology; Teacher Training programs in Native Education; Native Language Training, Native Cultural & Folklore, etc. Cold Ocean Engineering; Mining Engineering; Rural Isolated and Native Nursing Programs; and the list could go on and on.

I would like to close with two recommendations:

1. That a Regional College be established in Labrador to co-ordinate the total post-secondary and adult education programs presently in existence and to plan and implement new programs on the basis of assessed needs and resources.

2. That a regional advisory committee of Labradorians representing Business, Industry, Labour, Education and Government (Federal & Provincial) be established immediately to develop the long and short-range planning necessary to bring about quality post-secondary education services to the whole of Labrador.

Respectfully submitted

Ernest Condon, Secretary  
Labrador Regional College  
Steering Committee

5. Il faudrait tirer partie du caractère unique du patrimoine du Labrador, de son environnement et de sa situation géographique.

6. Il faudrait maintenir et renforcer la souveraineté de notre province et nous engager véritablement sur la voie du développement.

Les programmes pourraient porter notamment sur les domaines suivants: techniques minières, techniques électriques et électroniques, arpentage (le Labrador a sûrement besoin d'arpenteurs), développement dans le Nord, technique de surveillance des icebergs et du brisement des glaces, formation d'enseignants pour l'éducation des autochtones, langues autochtones, culture et folklore autochtones, génie des océans températures froides, génie minier, sciences infirmières pour les régions isolées et les autochtones, etc.

J'aimerais terminer en présentant deux recommandations:

1. Qu'un collège régional soit établi dans le Labrador afin de coordonner les programmes actuels d'enseignement post-secondaire et d'éducation permanent et d'élaborer et d'appliquer des nouveaux programmes en fonction des ressources et des besoins définis.

2. Qu'un comité consultatif régional comprenant des Labradoriens des secteurs des affaires, de l'industrie, du monde du travail, de l'éducation et des gouvernements fédéral et provincial soit créé immédiatement afin de veiller à la planification à court et à long termes nécessaire afin que toute la population du Labrador puisse avoir accès à des services d'enseignement post-secondaire de qualité.

Respectueusement soumis.

Le Secrétaire du Comité du Collège  
régional du Labrador  
Ernest Condon













At 5:00 p.m.

*From the Newfoundland Hospital Association:*

Major Harold Thornhill, Administrator, Grace General Hospital;

Dr. Ian Tough, Medical Director, St. Claire Mercy's Hospital.

At 5:40 p.m.

*From the Newfoundland Medical Association:*

Dr. R. Whelan;

Dr. G. Hogan;

Dr. Karl Misik, Honorary Secretary, National Medical Association.

À 17 heures

*De la Newfoundland Hospital Association:*

Commandant Harold Thornhill, administrateur, Grace General Hospital;

D<sup>r</sup> Ian Tough, directeur médical, St. Claire Mercy's Hospital.

À 17 h 40

*De la Newfoundland Medical Association:*

D<sup>r</sup> R. Whelan;

D<sup>r</sup> G. Hogan;

D<sup>r</sup> Karl Misik, secrétaire honoraire, National Medical Association.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

At 2:00 p.m.

*From the Community Services Council:*

Penelope Rowe, Executive Director.

At 3:10 p.m.

*From the Memorial University of Newfoundland:*

Dr. M. O. Morgan, President, and former President of the Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC);

Mr. W. H. M. Selby, Vice-President, Administration and Finance;

Professor A. Chadwick, President, Faculty Association;

Dr. R. J. Rose, President-elect, Faculty Association;

Dr. G. P. Jones, Former President of the Canadian Association of University Teachers (CAUT).

At 4:30 p.m.

*From the School Councillors' Association of Newfoundland and Labrador and the Labrador Regional College Steering Committee:*

Mr. Ernest Condon, President.

À 14 heures

*Du Conseil des services communautaires:*

Penelope Rowe, directeur exécutif.

À 15 h 10

*De l'Université Memorial de Terre-Neuve:*

M. M. O. Morgan, président, ex-président de l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC);

M. W. H. M. Selby, vice-président, Administration et Finances;

M. A. Chadwick, professeur, président, Association des professeurs;

M. R. J. Rose, président élu, Association des professeurs;

M. G. P. Jones, ex-président de l'Association canadienne des professeurs d'université (ACPU).

À 16 h 30

*De la School Councillors' Association of Newfoundland and Labrador et du Comité directeur du Labrador Regional College:*

M. Ernest Condon, président.

*(Continued on previous page.)*

*(Suite à la page précédente.)*

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Tuesday, May 5, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 6

Le mardi 5 mai 1981

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial sur*

# The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

# Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

## RESPECTING:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, fiscal equalization, tax collection agreements and the Canada Assistance Plan

## CONCERNANT:

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, la péréquation des accords de perception fiscale et le Régime d'assistance publique du Canada

## APPEARING:

The Honourable Lloyd G. MacPhail,  
Minister of Finance,  
Province of Prince Edward Island

## COMPARAÎT:

L'honorable Lloyd G. MacPhail,  
ministre des Finances de la  
province de l'Île-du-Prince-Édouard

## WITNESSES:

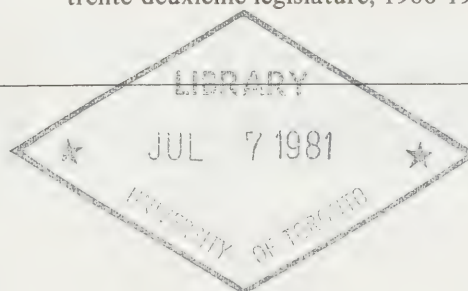
(See back cover)

## TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981





SPECIAL COMMITTEE ON THE  
FEDERAL-PROVINCIAL  
FISCAL ARRANGEMENTS

*Chairman:* Mr. Herb Breau

*Vice-Chairman:* Mr. Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie  
Herbert

Loiselle

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX  
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

*Président:* M. Herb Breau

*Vice-président:* M. Don Blenkarn

Messieurs

Thacker

Weatherhead

(Quorum 4)

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 5, 1981

(15)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 10:00 o'clock a.m., this day at Charlottetown, Prince Edward Island.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Peter Dobell, Director; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson and David Humphreys.

*Appearing:* The Honourable Lloyd G. MacPhail, Minister of Finance of the Province of Prince Edward Island.

*Witnesses: From the Department of Finance:* G. D. Dennis, Deputy Minister; Bruce White, Comptroller and Monty Woodyard, Federal-Provincial Fiscal Relations. *From the Department of Social Services:* J. E. Green, Deputy Minister. *From the Department of Education:* Lorne Moase. *From the Department of Health:* Rob Thompson, Research. *From the Department of Intergovernmental Affairs:* Don MacCormack.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The Minister made a statement and answered questions.

At 11:45 o'clock a.m., the Committee adjourned to 1:30 o'clock p.m.

## SECOND SITTING

(16)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at Charlottetown at 1:30 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

*Other Member present:* Mr. Mel Gass.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Peter Dobell, Director; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson and David Humphreys.

*Witnesses: At 1:30 p.m., From the University of Prince Edward Island Students' Union:* Mr. Terry Palmer, President and Mr. Bill Pound, Student Adviser. *At 2:00 p.m., From the Prince Edward Island Medical Society:* Dr. J. R. Chiasson, President; Dr. Colin McMillan, Chairman, Public Information; Dr. Douglas Cudmore, Chairman, Tariff and Dr. W. T. Hooper, Second Vice-President. *At 2:45 p.m., From the Prince Edward Island Council of the Disabled:* Mr. Kevin Edgecombe, Executive Director. *At 3:35 p.m., From the University of Prince Edward Island:* Dr. Peter Meincke, President; Mr. Dennis Clough, Director of Administration and Finance;

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 5 MAI 1981

(15)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 heures à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson et David Humphreys.

*Comparaît:* L'honorable Lloyd G. MacPhail, ministre des Finances de la province de l'Île-du-Prince-Édouard.

*Témoins: Du ministère des Finances:* G. D. Dennis, sous-ministre; Bruce White, contrôleur et Monty Woodyard, Relations fiscales fédérales-provinciales. *Du ministère des Services sociaux:* J. E. Green, sous-ministre. *Du ministère de l'éducation:* Lorne Moase. *Du ministère de la Santé:* Rob Thompson, Recherches. *Du ministère des Affaires intergouvernementales:* Don MacCormack.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions.

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 13 h 30.

## DEUXIÈME SÉANCE

(16)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à Charlottetown, à 13 h 30, sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

*Autre député présent:* M. Mel Gass.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson et David Humphreys.

*Témoins: A 13 h 30, De la University of Prince Edward Island Students' Union:* M. Terry Palmer, président et M. Bill Pound, conseiller des étudiants. *A 14 heures, De la Prince Edward Island Medical Society:* Dr J. R. Chiasson, président; Dr Colin McMillan, président, Information publique; Dr Douglas Cudmore, président, Tarifs et Dr W. T. Hooper, deuxième vice-président. *A 14 h 45, Du Prince Edward Island Council of the Disabled:* M. Kevin Edgecombe, directeur exécutif. *A 15 h 35; De l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard:* Dr Peter Meincke, président; M. Dennis Clough, directeur, Administration et finance; M. Ivan Dowling, professeur, Doyen des



Professor Ivan Dowling, Dean of Science; Dr. Kenneth Grant, Chairman of the Board of Governors; Mr. Philip Matheson, Vice-Chairman of the Board of Governors; Mr. Wilbur McInnis, Chairman, Finance Committee of the Board of Governors and Professor P. Nagarajan. *At 4:30 p.m., From the Voluntary Resource Council:* Eleanor Conway, Executive Director; Ann Sherman and Julie Dodd. *At 5:00 p.m., From the Catholic Family Services Bureau:* John Daley, Social Worker. *At 5:40 p.m., From the Social Action Committee of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown:* Mrs. Mary Boyd. *At 6:00 p.m., From the Hope Environmental Group:* Mr. Arthur Reddin.

*It was agreed,*—That correspondence between the Chairman of the Task Force and the Premier of the Province of Prince Edward Island relating to hearings in Charlottetown be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "FISC-11".)

*It was agreed,*—That the statement presented by the Minister of Finance of Prince Edward Island at the earlier sitting be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "FISC-12".)

*It was agreed,*—That the draft submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements by the University of Prince Edward Island be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "FISC-13".)

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue no. 1.*)

The witnesses made statements and answered questions.

At 6:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

sciences; M. Kenneth Grant, président du Bureau des gouverneurs; M. Philip Matheson, vice-président du Bureau des gouverneurs; M. Wilbur McInnis, président du Comité des finances du Bureau des gouverneurs, et M. P. Nagarajan, professeur, *A 16 h 30, du Voluntary Resource Council:* Eleanor Conway, directeur exécutif; Ann Sherman, et Julie Dodd. *A 17 heures, du Catholic Family Services Bureau:* John Daley, travailleur social. *A 17 h 40, du Social Action Committee of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown:* M<sup>me</sup> Mary Boyd. *A 18 heures, du Hope Environmental Group:* M. Arthur Reddin.

*Il est convenu,*—Que la correspondance échangée entre le président du Groupe de travail et le premier ministre de la province de l'Île-du-Prince-Édouard concernant les audiences tenues à Charlottetown soit jointe aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir Appendice «FISC-11».)

*Il est convenu,*—Que la déclaration présentée par le ministre des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard à une séance précédente soit jointe aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir Appendice «FISC-12».)

*Il est convenu,*—Que le projet de mémoire adressé au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces par l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir Appendice «FISC-13».)

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 18 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, May 5, 1981

• 1330

*[Texte]*

**The Chairman:** Order, please. I believe the gentlemen from the electronic media will be reminded that it is against our rules to continue with their activity when I have called the meeting to order. One of these days the rules of the House will be changed, and you will make us suffer under the lights.

I am very happy to open this stage of our proceedings in Charlottetown, in a public hearing, to hear witnesses on our mandate. It is a mandate that this parliamentary task force on fiscal arrangements has received from Parliament to review the Canada Assistance Plan, the tax collection agreements, equalization, established programs financing, and other fiscal arrangements between the federal government and the provinces. We are travelling to every capital of every province in the country and the two territories to hear the views of provincial governments and also to hear the views of those organizations in those regions that want to appear before us. We have also had hearings in Ottawa and we will have more hearings in Ottawa where we will meet, particularly, with expert witnesses and national organizations.

We have a list of witnesses who have asked to appear before us this afternoon. The first witnesses are from the University of Prince Edward Island Student Union. Mr. Terry Palmer, the president, who is to my right, will make the presentation on behalf of the students' union to the committee and then we will proceed to questioning. I would ask you to introduce your colleague to the right, but before you do, I would like to introduce the members of the committee. On my far left is Mr. Bill Blaikie, NDP member for Winnipeg—Bird's Hill. To his right is Mr. David Weatherhead, a Liberal member of Parliament for Scarborough, in Ontario—Scarborough West. To my right will be Mr. Blaine Thacker, Progressiste Conservative member from Lethbridge, Alberta, who will join us later. To his left will be Mr. Loiselle, who is temporarily out, he is the Liberal member of Parliament for Montreal Verchères. To my immediate right will be the vice-chairman of the committee, who will be here in a few minutes; he is the Progressiste Conservative member from Mississauga, Mr. Don Blenkarn. My name is Herb Breau and I am the Liberal member of Parliament for Gloucester, New Brunswick. Mr. Palmer.

**Mr. Terry Palmer (President, University of Prince Edward Island Students' Union):** Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, honourable members of the task force, ladies and gentlemen, I would like to take this opportunity at the beginning of our presentation to thank you and also to apologize for not having copies of our presentation available because of the short notice that we received. We only received word on Friday, so we will be forwarding these copies to you.

I would like to take this opportunity to thank you, at the beginning, for allowing us to present the views of the University of Prince Edward Island Student Union, as we feel strongly that the students of each and every university and college in Canada should have some direct input in the debate on

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le mardi 5 mai 1981

*[Traduction]*

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît. Je rappelle aux représentants de la presse électronique que nos règlements ne leur permettent pas de continuer leurs activités une fois la séance ouverte. Un jour, les règlements de la Chambre changeront, et vous pourrez nous mitrailler de vos flashes.

Je suis très heureux d'ouvrir cette étape de nos délibérations à Charlottetown pour entendre des témoins relativement à notre mandat. Le mandat que notre groupe de travail parlementaire a reçu du Parlement consiste à étudier le régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis, et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous nous rendons dans la capitale de chaque province et des deux territoires pour écouter les points de vue des gouvernements provinciaux et aussi des organismes des régions qui veulent comparaître devant nous. Nous avons également tenu des audiences à Ottawa, et nous en tiendrons d'autres pour rencontrer en particulier des experts et des organismes nationaux.

Nous avons une liste des témoins qui ont demandé à comparaître devant nous cet après-midi. Les premiers témoins représentent l'Association des étudiants de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard. M. Terry Palmer, le président, qui est à ma droite, fera la présentation au nom de l'Association; nous passerons ensuite aux questions. Je lui demanderai de présenter son collègue à sa droite, mais j'aimerais d'abord présenter les membres du Comité. À mon extrême gauche se trouve M. Bill Blaikie, député néo-démocrate de Winnipeg—Bird's Hill. À sa droite se trouve M. David Weatherhead, député libéral de Scarborough-Ouest en Ontario. À ma droite, se trouvera M. Blaine Thacker, député conservateur de Lethbridge, Alberta, qui nous rejoindra plus tard. À sa gauche se trouvera M. Loiselle, député libéral de Montréal-Verchères, qui est absent pour le moment. À ma droite immédiate se trouvera le vice-président du Comité qui arrivera dans quelques minutes; il s'agit du député conservateur de Mississauga, M. Don Blenkarn. Je m'appelle Herb Breau, et je suis député libéral de Gloucester, Nouveau-Brunswick. Monsieur Palmer.

**M. Terry Palmer (président, Association des étudiants de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard):** Merci beaucoup, monsieur le président.

Monsieur le président, honorables membres du groupe de travail, mesdames et messieurs, j'aimerais tout d'abord profiter de cette occasion pour vous remercier et également pour nous excuser de n'avoir pu faire de photocopies de notre présentation en raison du court préavis. En effet, nous avons seulement été avertis vendredi; nous vous en enverrons des exemplaires.

J'aimerais profiter de cette occasion pour vous remercier dès le départ de nous avoir permis de présenter les points de vue de l'Association des étudiants de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard; nous croyons fermement que les étudiants de tous les universités et collèges du Canada devraient participer directe-



## [Text]

whether it be provincial or federal, before any decision is made to change the funding formula.

• 1335

To begin, our main purpose here today is to fight for the existence of the University of Prince Edward Island and the right of every Island student to be able to be educated in an institution of higher learning within his or her Island community, as envisioned by the University Act in 1969 when UPEI became a reality. I quote from the act:

There shall be a university . . . which shall be a body politic and corporate with the objectives and purposes of the advancement of learning and the dissemination of knowledge, through research and instruction, and the provision of an environment conducive to the maximum development of all the faculties of its members as individuals and to their effective contribution to the betterment of society.

The plain, simple truth of the whole EPF question is that if the rumours of the \$1.5 billion cut in post secondary funding through a reduction of cash payments come true, UPEI will cease to operate, period. Prince Edward Island cannot generate the tax dollars that the provinces of Ontario or Alberta can. A decrease in any form of federal funding whatsoever will have a drastic effect on the university's already strained financial position. It has been noted by the UPEI student union in the past year that maintenance and other support staff within UPEI has been reduced to a level of approximately one-half of what it was when the university was created in 1969. However, despite this reduced level of funding, no less than six UPEI students have been awarded scientific research grants in 1981-82. So the level of education has not dropped significantly.

Another point to be raised concerning the inability of the P.E.I. government to shoulder the burden of UPEI's funding is that if UPEI ceased to exist, the P.E.I. government would have to send transfer payments to other provinces in order to educate Island students. We maintain that if the provincial government cannot afford to keep the Island university open, it certainly cannot afford to pay other provinces to educate Island students. That effectively denies Island students the right to a post secondary education.

The UPEI student body is made up of approximately 90 per cent Island students, and I ask you, who knows the Island economy, environment and history better than an Islander? UPEI gives the Island student and any others who wish to come from other provinces or countries a chance to further their education, with special recognition given to business courses relating to the small business community on P.E.I., science courses specializing in Island wildlife and the surrounding physical environment, and history courses which

## [Translation]

ment au débat sur le financement de l'enseignement postsecondaire, qu'il s'agisse du financement provincial ou fédéral, avant qu'une décision ne soit prise en vue de changer la formule de financement.

Nous sommes venus ici premièrement pour lutter pour la survie de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard et pour le droit de tout étudiant de l'Île d'acquies une formation dans un établissement d'enseignement supérieur dans sa propre communauté sur l'Île, comme le prévoit The University Act qui, en 1969, a fait de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard une réalité. Je cite la loi:

Il y aura une université . . . qui sera un corps politique et incorporé et dont les objectifs et les buts seront la promotion du savoir et la diffusion des connaissances, par la recherche et l'enseignement, ainsi que l'établissement d'un environnement propice au développement maximal de toutes les capacités de ses membres en tant qu'individus et à leur contribution effective à l'amélioration de la société.

La vérité pure et simple derrière toute cette question du financement des programmes établis est que s'il y a effectivement réduction des paiements en espèces pour diminuer de 1.5 milliard de dollars le financement au niveau postsecondaire, l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard cessera tout simplement de fonctionner. L'Île-du-Prince-Édouard ne peut générer par la fiscalité autant de dollars que l'Ontario ou l'Alberta. Toute diminution du financement fédéral aura un effet dramatique sur la position financière déjà précaire de l'Université. Au cours de la dernière année, les représentants de l'Association des étudiants de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard ont remarqué que le personnel d'entretien ainsi que le personnel de soutien ont vu leur effectif réduit d'environ la moitié de ce qu'il était en 1969 lorsque l'Université a été créée. Toutefois, malgré ce niveau de financement réduit, pas moins de six étudiants de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard ont reçu des bourses de recherche scientifique en 1981-1982. La qualité de l'enseignement n'a donc pas diminué de beaucoup.

Aussi, si le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard était incapable d'assumer le financement de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard, et si cette université cessait d'exister, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard devrait envoyer des paiements de transfert aux autres provinces en compensation de la formation de ses étudiants. Nous soutenons que si le gouvernement provincial ne peut trouver les fonds pour que les portes de l'Université restent ouvertes, il ne peut certainement pas trouver les fonds pour payer d'autres provinces pour instruire les étudiants venant de l'Île. Cela enlève effectivement aux étudiants de l'Île le droit d'obtenir une éducation postsecondaire.

Quatre-vingt dix p. 100 des étudiants de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard viennent de l'Île; qui connaît mieux l'économie, l'environnement et l'histoire de l'Île que celui qui vient de l'Île? L'Université de l'Île-du-Prince-Édouard donne à l'étudiant de l'Île et aux étudiants qui viennent d'autres provinces ou d'autres pays la possibilité de poursuivre leurs études en insistant tout spécialement sur les cours reliés aux petites entreprises l'Île-du-Prince-Édouard, les cours de sciences se concentrant sur la faune de l'Île et l'environnement physique

## [Texte]

cover the events leading from the founding of our Island on up to the present-day events.

This kind of education, unique only to UPEI and its surrounding economical, scientific and historical-cultural environment, helps Island students understand the problems that face communities such as ours and hopefully will aid them in finding answers to our unique Island problems. I ask, who is better able to solve the problems of the Island than an islander?

This then points back to our original purpose of being here today, to fight for the existence of UPEI. This is indeed our major area of concern, that the Island has only one university as opposed to the other provinces, with the exception of Newfoundland, that have a number of post secondary institutions within their provincial boundaries. As we have said before, funding cuts would undoubtedly spell the end to the university as we now know it.

As students we realize that tuition has nowhere to go but up, due to the ever increasing cost of education caused by inflationary pressures. However, any increase that exceeds the consumer price level in any one year will cause the students of this province to take a close look at what they are getting for their money and wonder if a university education is just a waste of time and money. P.E.I. already has the lowest participation rate among all the Canadian provinces, based on figures released from the March 1981 issue of (University Affairs), a magazine published by the Association of Universities and Colleges of Canada, and it is dropping continuously.

If the federal government cuts funding and effectively closes the university, we estimate that 1,000 students would hit the P.E.I. unemployment lines and cause an immediate 2 per cent increase in the total unemployment rate for the province. The job market on P.E.I. could not hold this expected influx of unskilled men and women between the ages of 18 and 25, which is already at the 21 per cent unemployment level for the Atlantic region compared to the 13.1 per cent Canadian average.

• 1340

There are many more implications on the P.E.I. economy that can be mentioned, such as the effect of the withdrawal of the \$10 million budget of the university and the \$60 million creation effect it has in economical terms, however, it is time to explore some alternatives to the present EPF formula.

We would like to suggest three alternatives to you, the task force, which can be used together or separately to bring about a better way of dealing with the funding of post secondary institutions, in the hope that the federal government can achieve some savings in this area.

## [Traduction]

ambiant, et les cours d'histoire traitant des événements depuis la fondation de notre Île jusqu'à maintenant.

Ce genre d'éducation, particulière à l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard et à son environnement économique, scientifique, historique et culturel, aide les étudiants de l'Île à comprendre les problèmes auxquels font face des communautés comme les nôtres et les aidera, nous l'espérons, à trouver des solutions aux problèmes uniques de notre province. Qui est mieux placé pour résoudre les problèmes de l'Île que quelqu'un qui vient de l'Île?

Cela nous ramène donc au but premier de notre présence ici aujourd'hui: lutter pour la survie de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard. C'est effectivement notre préoccupation principale, le fait que l'Île n'a qu'une université, tandis que toutes les autres provinces, à l'exception de Terre-Neuve, ont de nombreux établissements d'enseignement postsecondaire dans les limites de leurs frontières provinciales. Comme nous l'avons déjà dit, des réductions du financement tireraient sans aucun doute un trait sur l'université telle qu'elle existe aujourd'hui.

Comme étudiants, nous savons qu'en raison des coûts toujours en hausse de l'éducation engendrés par les poussées inflationnistes, les frais de scolarité ne pourront qu'augmenter. Toutefois, toute majoration qui dépasse l'augmentation du niveau des prix à la consommation au cours d'une année donnée poussera les étudiants de cette province à examiner de près ce qu'ils obtiennent pour leur argent et à se demander si des études universitaires ne sont pas tout simplement une perte de temps et d'argent. Selon des chiffres publiés dans le numéro de *University Affairs* de mars 1981, une revue publiée par l'Association des universités et collèges du Canada, le taux de participation de l'Île-du-Prince-Édouard est déjà le plus bas de toutes les provinces canadiennes et continue à diminuer.

Si le gouvernement fédéral réduit son financement et ferme effectivement les portes de l'Université, nous prévoyons que 1,000 étudiants se joindront aux chômeurs de l'Île-du-Prince-Édouard, ce qui entraînera une augmentation immédiate de 2 p. 100 du taux de chômage de la province. Le marché du travail de l'Île-du-Prince-Édouard ne pourrait absorber l'afflux envisagé d'hommes et de femmes non qualifiés âgés entre 18 et 25 ans; le taux de chômage est déjà au niveau de 21 p. 100 pour la région atlantique par comparaison à la moyenne canadienne de 13.1 p. 100.

On pourrait mentionner beaucoup d'autres répercussions sur l'économie de l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple celles qu'aurait le retrait du budget de 10 millions de dollars pour l'Université ainsi que les répercussions économiques de 60 millions. Toutefois, il est temps d'explorer d'autres solutions possibles au FPE.

Nous pourrions vous suggérer trois possibilités qui peuvent être utilisées conjointement ou séparément pour mieux financer les établissements d'enseignement postsecondaire, dans l'espoir que le gouvernement fédéral pourra réaliser certaines économies dans ce secteur.



## [Text]

Number one: look closely at the tax basis and revenue-generating operations of each province, then decide which can afford to fund its own post secondary education program.

It may be a strange coincidence indeed, but on page 14 of the May 1981 edition of *University Affairs*, there appears a lengthy article on Premier Richard Hatfield's criticism of federal cutbacks in post secondary education at a recent seminar sponsored by the Canadian Association of University Teachers, along with a short article, at the bottom of the page, stating that the Saskatchewan and British Columbia governments have allotted healthy operating grant increases for 1981-82 to their universities—12 per cent and 13.9 per cent respectively. Unfortunately, P.E.I. just does not have the corporate and personal tax base to generate enough income to support UPEI, in fact, during a recent meeting with the provincial Minister of Education he unofficially stated to us that a 1 per cent increase in sales tax recently, from 9 per cent to 10 per cent, resulted in only \$1 million additional revenue being generated. Hence, it would take at least a 25 per cent sales tax level in order to keep post secondary education alive in P.E.I.

The second alternative is to send money directly to the university itself, through a supplementary cheque from the federal government, so there can be a clear responsibility as to the direction of the money being allocated to post secondary educational institutions.

The linking of the renegotiation of the EPF plan with the ongoing debate and struggle of the Canadian constitution is resulting in fears being raised in the students across Canada as to whether a post secondary education will be within their grasp in the future. We, as students, do not care where the money comes from, only that there is enough of it to support the higher education in this province.

Alternative number three is an indexing of the increases in the student loan and aid program with the increases in tuition and residence costs at the universities.

This alternative, although not directly related to the EPF plan, will aid students who wish to continue their education even if tuition and residence costs are raised beyond the inflationary rate in any one year.

To conclude, I would like to read a quote from a government-appointed committee in Ontario that has recently finished a preliminary study of the future role of universities in the province:

Ontario must look to a future of living by its wits. If universities are allowed to deteriorate in quality their decline will have a direct bearing on the economic health and well-being of the province.

We believe this applies to the Province of Prince Edward Island also.

Thank you. We now invite your questions.

## [Translation]

Tout d'abord, il faudrait étudier soigneusement l'assiette fiscale et les activités à revenus de chaque province, pour ensuite décider lesquelles peuvent financer leur propre programme d'enseignement postsecondaire.

C'est peut-être une coïncidence, mais à la page 14 de *University Affairs* publié en mai 1981, on trouve un article assez long sur les critiques formulées par le premier ministre Richard Hatfield à l'égard des réductions dans les fonds accordés par le gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire, critiques formulées lors d'un récent colloque parrainé par l'Association canadienne des professeurs d'universités. Au bas de la page, on trouve un court article mentionnant que les gouvernements de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique ont autorisé des augmentations importantes des subventions de fonctionnement octroyées en 1981-1982 à leurs universités—12 p. 100 et 13.9 p. 100 respectivement. Malheureusement, l'Île-du-Prince-Édouard ne peut pas tirer, des impôts des particuliers et des sociétés, assez d'argent pour financer l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard. En fait, lors d'une récente réunion, le ministre provincial de l'Éducation nous a dit qu'une augmentation de 1 p. 100 de la taxe de vente, qui est passée dernièrement de 9 à 10 p. 100, n'avait permis à la province de retirer qu'un million de dollars de plus en revenus. Il faudrait donc avoir une taxe de vente de 25 p. 100 pour pouvoir maintenir l'enseignement postsecondaire dans l'Île-du-Prince-Édouard.

La deuxième possibilité serait d'envoyer de l'argent directement aux universités, par l'intermédiaire d'un chèque supplémentaire signé par le gouvernement fédéral, afin qu'il soit clair que cet argent doit être alloué aux établissements d'enseignement postsecondaire.

La renégociation du FPE ayant été liée au débat constitutionnel, les étudiants de partout au Canada craignent maintenant que l'enseignement postsecondaire leur échappe à l'avenir. En tant qu'étudiants, peu nous importe d'où vient cet argent, nous voulons tout simplement qu'il y en ait assez pour maintenir l'enseignement supérieur dans la province.

La troisième possibilité serait d'indexer les augmentations du programme d'aide et de prêts aux étudiants aux augmentations de frais de scolarité et de résidence dans les universités.

Bien qu'elle ne soit pas directement reliée au FPE, cette possibilité aiderait les étudiants qui veulent poursuivre leurs études, lorsque l'augmentation des frais de scolarité et de résidence dépasse le taux d'inflation une année donnée.

En conclusion, je voudrais vous citer un rapport publié par un comité nommé par le gouvernement de l'Ontario qui vient de terminer une étude préliminaire du rôle futur des universités dans la province.

L'Ontario devra, à l'avenir, faire preuve d'ingéniosité. Si on laisse la qualité de l'enseignement dispensé par les universités se détériorer, cela aura des répercussions directes sur l'économie de la province.

Nous croyons que cela s'applique également à l'Île-du-Prince-Édouard.

Merci. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

[Texte]

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Palmer, for your contribution. While it is not my role, or anybody's role here, to speak for the government, because you stated at the first of your contribution that there were rumours of cutbacks and you indicated an amount of money in post secondary education, I would just like to indicate that there has been no such decision. There has been no decision on cutting back on post secondary education or on anything else particularly. Our mandate is to look at the programs I mentioned at the beginning within the context of the spending framework announced by the government in its budget of last October, in which the Minister of Finance indicated that he would like to reduce the level of all transfers to provincial governments in the next fiscal year by half a billion dollars—\$500 million—from a total cash contribution of about \$14 billion and \$1 billion a year thereafter. Now he referred to all transfers he never referred to post secondary education in particular. So we are asked to look at this and the only clear position of the government that we have now, as clear as it can be or unclear as it can be, is what I indicated. We are talking about a reduction in growth—reducing the growth by half a billion dollars next fiscal year of all transfers and a billion dollars a year thereafter. So there has been no decision to cut back on post secondary education as such.

• 1345

**Mr. Bill Pound (Student Advisor, University of Prince Edward Island Students' Union):** Mr. Chairman, there are significant savings to be expected from these areas, and this is from the same budget speech—I was just reading from Mr. MacEachen's speech. At present levels of funding, the universities are finding it hard to cope and they are having to cut back services for the students. Now, if further savings are expected it is going to have even worse implications for us, and that is one of our major areas of concern.

**The Chairman:** I was not commenting on that. I appreciate your concern, it is a valid one and to some extent, I share part of it. There has been no decision to cut back on post secondary education at this time. I do not know what the government thinks but we will be making recommendations as a task force.

I would just like to indicate that when the last fiscal arrangements were agreed to and there was a fiscal arrangements act passed in Parliament, the system of transfers to provinces was modified. There is now flexibility on the part of the provincial governments to spend the money as they see fit. That was part of the agreement.

In Prince Edward Island, for example, under the old regime, the federal contribution to transfers for post secondary education, medicare and health amounted to 39.3 per cent of those expenditures. They now amount to 57.4 per cent of those expenditures. So whatever restraint you have had, I do not

[Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Palmer. Ce n'est pas mon rôle ou le rôle de quiconque ici de parler au nom du gouvernement, mais vous avez dit au début de votre déclaration que certaines rumeurs faisaient état de réductions et vous avez mentionné une certaine somme pour l'enseignement post-secondaire. Je voulais tout simplement souligner qu'on n'a pas pris de décision à cet égard. Nous n'avons pas décidé de réduire les fonds affectés à l'enseignement postsecondaire. Selon notre mandat, nous devons étudier les programmes que j'ai mentionnés au début dans le cadre des dépenses annoncées par le gouvernement lors de son budget en octobre dernier. Le ministre des Finances avait alors indiqué qu'il aimerait pouvoir réduire tous les transferts aux gouvernements provinciaux au cours du prochain exercice financier. Cette année, la réduction s'élèverait à 500 millions de dollars sur des contributions totales en espèces de quelque 14 milliards de dollars. Pour l'année suivante, cette réduction s'élèverait à un milliard. Il a parlé de tous les transferts, il n'a jamais mentionné l'enseignement postsecondaire en particulier. On nous demande donc d'examiner cela, et la seule position du gouvernement que nous connaissions, qu'elle soit claire ou non, est celle que j'ai communiquée. Il est question d'un ralentissement de la croissance, et ce, de 500 millions de dollars en paiements de transfert au cours de la prochaine année financière et de 1 milliard de dollars l'année suivante. On n'a donc pas décidé de couper les fonds accordés à l'enseignement postsecondaire comme tel.

**M. Bill Pound (conseiller des étudiants, Association des étudiants de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard):** Monsieur le président, on peut s'attendre à des économies significatives dans ces domaines en se reportant au même discours du budget prononcé par M. MacEachen, que je viens de relire. Compte tenu des niveaux actuels de financement, les universités ont de la difficulté à fonctionner et elles doivent réduire les services qu'elles offrent aux étudiants. Or, s'il faut s'attendre à de nouvelles économies, cela représente des conséquences encore pires pour nous, et c'est cela qui nous préoccupe.

**Le président:** Ce n'est pas là-dessus que je m'exprimais. Je comprends votre préoccupation, elle est fondée, et dans une certaine mesure, je la partage. Toutefois, aucune décision n'est déjà prise en vue de diminuer les subventions à l'enseignement postsecondaire. J'ignore ce qu'en pense le gouvernement, mais nous présenterons des recommandations en tant que groupe de travail.

J'aimerais préciser que lors de l'approbation des derniers arrangements fiscaux et de l'adoption d'une loi connexe au Parlement, on a modifié le système des transferts aux provinces. À l'heure actuelle, les administrations provinciales ont toute latitude pour dépenser les crédits qui leur sont consentis comme bon leur semble. Cela est le résultat de ces ententes.

Pour donner un exemple, à l'Île-du-Prince-Édouard, dans le cadre de l'ancien régime, la part fédérale affectée à l'enseignement postsecondaire, à l'assurance-maladie et aux services médicaux correspondait à 39.3 p. 100 des sommes dépensées à ce titre. Or, à l'heure actuelle, cette proportion a augmenté



[Text]

want to comment on the merits of them. They have not been caused by cutbacks of federal transfers.

Just for your information. The total transfer of cash to P.E.I. in 1981-82 for post secondary education is \$10.9 million and there is a tax transfer, which was part of the deal, of some \$11.2 million and part of that would be for post secondary education.

**Mr. Palmer:** We realize that the government has done its share. There may be some discrepancy in what the provincial government did with the funds that were allocated for post secondary education. We have let our views be known to the provincial government on this very matter. We had an infamous march to the legislature just about a month ago. We have also had a number of briefs presented to the provincial government on this very fact.

**The Chairman:** One of your alternatives, I believe, if I understood clearly, is to have some part of the money come directly from the federal government to the universities.

**Mr. Blenkarn:** Would you like that? Would you like the federal government to run your affairs?

**The Chairman:** Well no, the money comes from the federal government to the provincial government and the provincial government has total... Under the Established Programs Financing mechanism now, until March 31, 1982, by law, the federal government has to give the money to the provincial governments on an agreed growth rate. The provincial governments could conceivably decide to spend more, or spend less, or spend that amount of money on university education. I guess the gist of what Mr. Blenkarn said is: Would you like that value judgment shifted from the provincial level to the federal level?

**Mr. Palmer:** As I said in the presentation, we do not really care where the money comes from.

**Mr. Blenkarn:** But that is not a fair question, and that is not the answer. We want to know from you: Do you want Ottawa to run your university or do you want Charlottetown to run it?

**Mr. Pound:** We would like Ottawa to realize that the University of P.E.I. is in a unique situation versus other provinces in Canada. Now, if that is one way to accomplish that recognition, then certainly we would like—if that is the only way...

• 1350

**Mr. Blenkarn:** That is not the answer. Yes or no; do you want Ottawa to run it, or do you want Charlottetown to run the university?

**Mr. Palmer:** Could you please define what you mean by 'run the university'.

[Translation]

pour atteindre 57.4 p. 100. Par conséquent, si vous avez subi des compressions quelconques, je ne veux pas passer de remarques sur leur origine. Enfin, elles ne sont pas imputables à des coupures de la part du fédéral.

Par ailleurs, à titre de renseignement, le total des paiements de transfert accordés à l'Île-du-Prince-Édouard en 1981-1982 au titre de l'enseignement postsecondaire est de 10.9 millions de dollars auxquels s'ajoute un transfert de points d'impôt correspondant à 11.2 millions de dollars, dont une partie est destinée à l'enseignement postsecondaire.

**M. Palmer:** Nous nous rendons compte que le gouvernement a fait sa part. Il se peut qu'il y ait eu un écart quelconque entre les sommes reçues par le gouvernement provincial et la portion qu'il a affectée à l'enseignement postsecondaire. A ce sujet, nous avons dit ce que nous pensions de la question au gouvernement intéressé. Nous avons défilé jusqu'à l'Assemblée législative, il y a environ un mois. Nous avons également présenté un certain nombre de mémoires à l'administration provinciale au sujet de cette même question.

**Le président:** Si je vous ai bien compris, l'une des solutions de rechange que vous préconisez, c'est qu'une certaine part des fonds accordés aux universités provienne directement du fédéral.

**M. Blenkarn:** Aimerez-vous qu'il en soit ainsi? Aimerez-vous que le gouvernement fédéral administre vos affaires?

**Le président:** Eh bien non, les sommes sont versées par le gouvernement fédéral à l'administration provinciale et cette dernière, en vertu du mécanisme prévoyant le financement des programmes établis jusqu'au 31 mars 1982, de par la loi, a le dernier droit de regard étant donné que le gouvernement fédéral est tenu de lui céder les sommes en proportion d'un taux de croissance déjà convenu. On peut imaginer que les gouvernements provinciaux décident d'affecter plus ou moins de sommes à l'enseignement universitaire. Cependant, je crois que M. Blenkarn essayait de nous demander si nous aimerions que ce jugement de valeur ne soit plus effectué par l'administration provinciale mais bien plutôt par le gouvernement fédéral.

**M. Palmer:** Comme je l'ai dit dans mon exposé, l'origine des fonds ne nous préoccupe pas vraiment.

**M. Blenkarn:** Il n'est toutefois pas juste de poser la question ainsi, et cela n'est pas non plus la bonne réponse à y donner. Ce que nous voulons savoir, c'est si vous voulez qu'Ottawa administre votre université ou Charlottetown.

**M. Pound:** Nous aimerions qu'Ottawa se rende compte que l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard se trouve dans une situation unique par opposition à ce que connaissent les autres provinces du Canada. Si c'est une façon d'obtenir la reconnaissance, nous voudrions certainement, si c'est la seule façon...

**M. Blenkarn:** Vous ne répondez pas à la question. Je veux savoir si oui ou non vous voulez qu'Ottawa gère l'Université? Ou voulez-vous que le gouvernement provincial le fasse?

**M. Palmer:** Voulez-vous définir ce que vous entendez par «gérer l'Université»?

[Texte]

**Mr. Blenkarn:** If they are supplying the money they are obviously telling you what you are going to do at your university too.

**Mr. Pound:** Certainly there has been... The provinces certainly have responsibility for education. To the best of my knowledge there is no federal minister of education or anybody with a portfolio such as that, so certainly the provincial governments, which are in charge under the present constitution or the British North America Act, should indeed retain control of the universities.

However, it is a known fact that the federal government is providing a majority of the funding for universities. If one way to accomplish the extra money that we feel is needed, if there are cuts, is to get the money from the federal government, we will certainly welcome it.

**Mr. Blenkarn:** If Ottawa ran it, you would not necessarily get any more money. Maybe we would give you less. Did you think about that?

**Mr. Palmer:** If they gave us less... University of Prince Edward Island. There is no two ways about it.

**The Chairman:** There was an alternative. You referred to an alternative. I am not sure I got the gist of that recommendation. Could you briefly...

**Mr. Palmer:** Our indexing of the student loan and aid programs with the increases in tuition and residence costs...

**The Chairman:** You realize that is a totally different kind of financing mechanism.

**Mr. Pound:** Yes we do.

**The Chairman:** It is not within our mandate, but we certainly understand the concern. Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Yes, Mr. Chairman. With my eldest daughter finishing second year at Queen's University and with four other children on the way to university, I may say I have a bit of a conflict of interest perhaps in this general post secondary field. After saying that I think from our meetings with the Minister of Finance of the province this morning it became fairly clear, as we knew before, that the federal government is really financing all the post secondary education in this province. That may or may not be a good thing, allowing the province to spend their own money someplace else. Within a few dollars that is the general tax situation here is this case. There is about \$10.9 million, as I think our Chairman said just recently, and about one third I think of the tax points, another \$3.6 or so million which really covers effectively pretty well all your post secondary education that the federal government is financing. I am not sure that is generally known in this particular part of the country. I am sorry, I did not get the third alternative that you just referred to the Chairman a minute or so ago. The second alternative was direct subsidies to the university; what was your third alternative again?

**Mr. Palmer:** Indexing of the student aid and loan program to the increases in tuition and residency costs in the universities. As I said, even though it does not apply to this committee

[Traduction]

**M. Blenkarn:** Si le gouvernement fournit l'argent, il est évident qu'il vous dit également comment gérer votre université.

**M. Pound:** Il est vrai qu'il y a eu... il ne fait pas de doute que l'enseignement relève des provinces. Il n'existe pas de ministre fédéral de l'Éducation, que je sache, donc les gouvernements provinciaux, qui d'après l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en ont la charge, devraient continuer à contrôler les universités.

Cependant, il est bien connu que le fédéral fournit le gros du financement des universités. Si nous pouvons obtenir les fonds supplémentaires dont nous avons besoin du gouvernement fédéral, nous serions certes prêts à les accepter.

**M. Blenkarn:** Si le fédéral gérait l'université, vous ne recevriez pas forcément davantage d'argent. Il se peut qu'il vous en donne moins. Avez-vous envisagé cette possibilité?

**M. Palmer:** Il ne fait pas de doute que si le fédéral donnait moins d'argent à l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard...

**Le président:** Il existe une solution de rechange. Vous avez fait allusion à une telle solution. Je ne suis pas certain d'avoir bien compris la recommandation. Pouvez-vous élaborer brièvement?

**M. Palmer:** Il s'agit d'indexer les programmes de prêts et de bourses pour les étudiants aux augmentations des frais de scolarité et de résidence...

**Le président:** Vous savez qu'il s'agit d'un mécanisme de financement tout à fait différent.

**M. Pound:** Oui.

**Le président:** Cela ne relève pas de notre mandat, mais nous comprenons votre inquiétude. Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Oui, monsieur le président. Ma fille aînée termine sa deuxième année d'études à l'université Queen's et j'ai quatre autres enfants qui vont entrer à l'université, donc il se peut que la question de l'enseignement post-secondaire me pose un conflit d'intérêt. Cela dit, je crois que le ministre des Finances provincial nous a confirmé ce matin que le gouvernement fédéral finance tout l'enseignement postsecondaire de la province. Je ne sais pas si une telle situation est souhaitable ou pas. Le fédéral permet ainsi à la province de dépenser ses propres fonds dans d'autres domaines. C'est la situation qui existe ici, à quelques dollars près. Comme le président l'a dit récemment, le montant total est de 10.9 millions de dollars, dont un tiers représente des points fiscaux et dont environ 3.6 millions représentent tout l'enseignement postsecondaire financé par le gouvernement fédéral. Je ne suis pas certain que ce fait soit bien connu dans cette région du pays. Malheureusement, je n'ai pas saisi la troisième possibilité que vous avez évoquée au président il y a un instant. La deuxième possibilité était des subventions directes aux universités; quelle était la troisième?

**M. Palmer:** Il s'agit d'indexer le programme d'aide et de prêts aux étudiants aux augmentations de frais de scolarité et de résidence dans les universités. Comme je l'ai dit, bien que



*[Text]*

as a whole, it has a very relative effect if funding is cut. If the universities want to remain open, they have no other alternative but to raise tuition, and if I or Bill cannot get the money to go to university, we just cannot go, in one form or another.

**Mr. Weatherhead:** So you are speaking of indexing the exemptions or the subsidies or that sort of thing that you are getting at the present time. Would you elaborate on that a little bit. What sort of indexing or what are you referring to there?

**Mr. Pound:** Recently, up until this past budget announced by the provincial government a student in P.E.I. was eligible for a total of \$2,800 in Canada student loans and in provincial grants to attend university. It is an application procedure that you have to go through for extra financing. The Canadian student loan has to be paid back to the government. It is held at an interest-free rate for the duration of your education and six months after you get that back you have to negotiate with a bank at a preferred rate to repay your loan.

• 1355

The tuition costs keep increasing at a high rate—last year our university was subject to a 12 per cent tuition increase—and the size of those increases is not reflected really in the increases in the student loan program or the student aid program. We recently got a 30 per cent increase in the student grants, but that was after 10 years of their being stagnant so they really effectively were growing at an interest rate of about 2 per cent a year—and, as we all know, inflation has been above eight per cent for the past six years.

So we are looking to have some sort of indexing or an increase on the student loan program that would accommodate for the inflation yearly because, as the figures grow, if a university student or a high school student about to enter university sees a lot of money for tuition he is just going to look at it and say, "Look at all that money. I cannot afford to pay that."

If there was money available through the loan program, perhaps it would help some of these people because, like I say, even with the increases in the federal grants that are coming—we have the list of the figures, the transfer payments, ourselves—the university is still forced to cut back and still increase tuition at above the inflation rate.

As students, we do not want to say that we are not willing to absorb any increases in tuition. Certainly, we are willing to pay our share. However, we do not feel it is fair to pay more than our share and also not to have the corresponding increases in assistance to help us.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. That concludes the questioning. I want to thank you very kindly for having appeared before us even if it was at short notice. I assure you that your contributions to such a committee do not have to be formal. They are valuable to us even if you do not have any written brief.

*[Translation]*

cette possibilité ne relève pas du mandat de ce Comité, elle aura un effet très pertinent si l'on élimine le financement. Si les universités veulent continuer à exister, elles ne peuvent qu'augmenter les frais de scolarité. Et si Bill ou moi-même ne pouvons pas trouver les fonds nécessaires pour aller à l'université, nous ne pouvons tout simplement pas y aller.

**M. Weatherhead:** Donc, il s'agit de l'indexation des exemptions ou des subventions que vous recevez actuellement. Voulez-vous élaborer un peu, s'il vous plaît. De quelle sorte d'indexation s'agit-il?

**M. Pound:** Jusqu'au dépôt du dernier budget provincial, un étudiant de l'Île-du-Prince-Édouard avait droit à un total de \$2,800 en prêts du fédéral et en subventions provinciales pour fréquenter l'université. Il faut présenter une demande pour obtenir du financement supplémentaire. Il faut rembourser le prêt obtenu du gouvernement fédéral. Le prêt est sans intérêt pendant les études, et six mois après la fin des études, il faut négocier le remboursement du prêt avec une banque à un taux privilégié.

Les frais de scolarité continuent d'augmenter à un rythme rapide—l'année dernière, la hausse à notre université a été de 12 p. 100—et ces majorations ne se traduisent pas par des augmentations des prêts ou de l'aide aux étudiants. Les subventions aux étudiants viennent d'augmenter de 30 p. 100, mais elles n'avaient pas augmenté depuis dix ans, donc il s'est agi d'une hausse d'environ 2 p. 100 par an. Comme nous le savons tous, le taux d'inflation est supérieur à 8 p. 100 depuis six ans.

Donc, nous voulons que les prêts aux étudiants soient indexés afin de tenir compte du taux d'inflation annuel, sinon les étudiants actuels et éventuels vont décider qu'ils ne peuvent pas se permettre les frais de scolarité.

Le programme de prêts pourrait peut-être aider les étudiants. Comme je l'ai dit, même avec les augmentations dans les subventions du fédéral—et nous avons les chiffres pour les paiements de transfert—l'université est quand même obligée de réduire ses services et d'augmenter ses frais de scolarité à un taux plus élevé que celui de l'inflation.

Nous ne voulons dire qu'en tant qu'étudiants nous ne sommes pas prêts à accepter des augmentations des frais de scolarité. Nous sommes certainement prêts à payer notre part. Cependant, nous estimons qu'il est injuste de nous faire payer plus que notre part et de ne pas augmenter parallèlement les prêts et l'aide aux étudiants.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs. Ce sont toutes les questions que nous avons à vous poser. Je vous remercie d'avoir comparu devant nous avec si peu de préavis. Soyez assurés qu'il n'est pas nécessaire que les remarques que vous faites devant notre Comité soient par écrit, elles sont valables quand même.

## [Texte]

If you do get a formal, written brief later that you want to file for the record—this is all recorded, by the way, and automatically the witnesses will get copies of the proceedings—we have already decided that everybody who comes before us, even if he does not have his written brief when he comes, can send it to Ottawa. So get hold of the address of the clerk and we will append your formal submission later on, if you wish.

**Mr. Palmer:** Thank you very much.

**The Chairman:** The next witnesses are from the Prince Edward Island Medical Society. I would ask them to approach the table if they are in the hall.

We agreed this morning when we met with the Minister of Finance from Prince Edward Island that we would append his statement to today's proceedings. Could I have a motion to that effect?

**Mr. Loiselle:** I move that the statement of the Minister of Finance of Prince Edward Island be appended to today's proceedings.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Mr. Chairman, if I may make a point of order here. Because of some public requests as to why both this morning's meeting with the Finance Minister of Prince Edward Island and yesterday's meeting with the Finance Minister of Newfoundland were not public meetings, may I suggest that we table the letters that were sent to them and their replies so that the public will better understand that they were at least invited to appear and their reasons for calling private meetings.

**The Chairman:** Yes. Miss Lever, did you get the gist of Mr. Herbert's comment, that letters of invitation to the premiers should be appended with the statement to indicate that we had offered to give them priority for public hearings and it was at their choice that we met privately?

• 1400

We now have before us, from the Prince Edward Island Medical Society, le docteur J. R. Chiasson, président de la Société médicale de l'Île du Prince-Édouard . . .

**Dr. J. R. Chiasson (President, Prince Edward Island Medical Society):** I do not speak French, sir.

**The Chairman:** Okay.

We also have with us Dr. Colin McMillan, Chairman, Public Information, of the society; Dr. Douglas Cudmore, Chairman, Tariff; Dr. W. T. Hooper, Second Vice-President. Maybe, Dr. Chiasson, you could indicate to us, as you make your presentation, who everyone is. I take it that I have named everybody.

We have a copy of your submission, or, at least, a letter that is addressed to—and I am not sure whether it is to us or to the government or to—in any event, we have this letter and I think this is your submission. Do you wish to read this into the

## [Traduction]

Si vous voulez nous faire parvenir votre mémoire plus tard . . . toutes vos remarques ont été enregistrées et vous recevrez des exemplaires des délibérations lorsqu'elles seront publiées. Nous avons déjà décidé que les témoins peuvent envoyer leur mémoire à Ottawa s'il n'est pas prêt lors de leur comparution. Vous pouvez envoyer votre mémoire écrit à Ottawa; il suffit de demander l'adresse au greffier. Nous annexerons votre mémoire à notre procès-verbal par la suite, si vous le voulez.

**M. Palmer:** Merci beaucoup.

**Le président:** Les prochains témoins représentent la Société médicale de l'Île-du-Prince-Édouard. Je leur demanderais de s'approcher s'ils sont présents.

Nous avons convenu ce matin lors de notre réunion avec le ministre des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard que nous annexerions sa déclaration au procès-verbal d'aujourd'hui. Quelqu'un peut-il faire une telle proposition, s'il vous plaît?

**M. Loiselle:** Je propose que la déclaration du ministre des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard soit annexée au procès-verbal d'aujourd'hui.

La motion est adoptée.

**Le président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Suite à des questions soulevées par le public pour savoir pourquoi la réunion de ce matin avec le ministre des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard et celle d'hier avec le ministre des Finances de Terre-Neuve n'ont pas été publiques, je propose que nous annexions les lettres que nous leur avons envoyées et leur réponse afin que le public comprenne que nous les avons invités à comparaître publiquement et qu'ils ont cependant demandé de nous rencontrer en privé.

**Le président:** Oui. Avez-vous compris le commentaire de M. Herbert, mademoiselle Lever? Il propose que les lettres d'invitation envoyées aux premiers ministres provinciaux soient annexées de même que la déclaration afin qu'il soit clair que nous leur avons donné la possibilité d'avoir des audiences publiques et que c'est eux qui ont choisi des réunions privées.

Nous entendrons maintenant le docteur J. R. Chiasson, président de la Société médicale de l'Île-du-Prince-Édouard, president of the Prince Edward Island Medical Society . . .

**Dr J. R. Chiasson (président, Société médicale de l'Île-du-Prince-Édouard):** Je ne parle pas le français monsieur.

**Le président:** Très bien.

Nous avons aussi le docteur Colin McMillan, président de la section chargée d'informer le public; le docteur Douglas Cudmore, président de la section des tarifs, et le docteur W. T. Hooper, deuxième vice-président. Vous pourriez peut-être nous indiquer qui est qui, docteur Chiasson. Je crois les avoir tous nommés.

Nous avons reçu une lettre qui est votre mémoire, je crois bien. Voulez-vous la lire pour la consigner au procès-verbal, ou voulez-vous simplement la résumer et la faire joindre en annexe à nos délibérations? C'est à vous de choisir.



[Text]

record or do you want just to summarize it and we can then append it to our records? It is your choice.

**Dr. Chiasson:** Thank you, Mr. Chairman. I will probably be reading it because it is very short. As we indicated, we did not, at this time at least, make a formal submission to you and the notation is simply in the way of introduction.

I would indicate that, unfortunately for me, I do not speak French, although my father was from Chéticamp.

**The Chairman:** That is what I thought.

**Dr. Chiasson:** Well, I appreciate that that was recognized and that my accent was placed.

Mr. Chairman and members of the task force, let me first be among many to welcome you to the island, and the P.E.I. Medical Society is happy to make itself available for your questioning. I would, as I indicated, like to begin with a very short introduction and then to leave ourselves open for your questions.

We have no doubt that the Canadian Medical Association brief, to be presented next week to you, will direct itself to the issue of underfunding and we wish to be very supportive of that position.

If one looks at health care in Canada in the last decade, one sees concern for Canada's citizens' health, collectively and individually. The federal government has shown responsibility in the area of preventive medicine and has been active in attempting to fund health care at the provincial level. Certainly, the patient perceives his or her health care as the single, most important program of the federal government today, even though it is not strictly a federal government plan but often a provincial responsibility.

Are there problems? We feel so. Our greatest worry is the issue already noted to be a Canadian Medical Association topic, underfunding. We note that with a health care program second to none in the industrialized world, we are practically last among our friends in terms of per cent input of GNP for health care. This spells either outstanding economic wisdom or underfunding. The first would be wonderful, but I fear the latter. The sincere worry is that eventually quality of care will suffer if present, or lesser, levels of funding are continued while attempting to maintain or increase program levels. It seems that two options exist: (a) to continue to underfund as necessary and yet maintain quality of care in existing service program; and (b) to fund at a level necessary to maintain and expand upon present programs as perceived necessary. Optimum health care will hopefully be the result of (b).

• 1405

Funding itself is an issue that is very complicated. There is the area of federal funding, provincial funding, and of course the possibility of individual private funding.

To address federal funding, it is our impression that future increased levels are necessary if we are to maintain our relatively high standard of health care. Technology does not

[Translation]

**Dr Chiasson:** Merci, monsieur le président. Je vais sans doute la lire parce qu'elle est très courte. Comme nous l'avons dit, nous n'avons pas préparé de mémoire officiel, il s'agit simplement d'un exposé préliminaire.

Malheureusement, je ne parle pas le français même si mon père était de Chéticamp.

**Le président:** C'est ce que je pensais.

**Dr Chiasson:** Vous avez pu reconnaître mon accent.

Monsieur le président, messieurs les membres du groupe de travail, je vous souhaite d'abord la bienvenue dans notre île. La Société médicale de l'Île-du-Prince-Edouard est heureuse de comparaître devant votre Comité. Je vais commencer par une très courte présentation et nous serons ensuite prêts à répondre à vos questions.

Nous sommes sûrs que le mémoire qui vous sera présenté par l'Association médicale canadienne la semaine prochaine traitera de l'insuffisance du financement et nous appuyons entièrement son point de vue.

La santé de la population canadienne, dans son ensemble et individuellement, a été une préoccupation constante au cours de la dernière décennie. Le gouvernement fédéral a fait preuve de responsabilité dans le domaine de la médecine préventive et a fait des efforts pour financer les soins médicaux au niveau provincial. Il ne fait pas de doute que le patient estime que les soins médicaux dont il dispose constituent le programme fédéral le plus important aujourd'hui, même s'il ne s'agit pas, à strictement parler, d'un plan fédéral mais d'une responsabilité provinciale.

Y a-t-il des problèmes? Nous le croyons. Notre plus grand souci est l'insuffisance du financement, sujet qui sera traité par l'Association médicale du Canada. Malgré notre programme d'assurance-maladie sans pareil dans le monde industrialisé, la proportion de notre PNB consacrée aux soins médicaux est extrêmement faible. Cela indique ou bien une administration exceptionnellement efficace, ou bien un financement inadéquat et c'est malheureusement ce dernier qui est l'explication. On craint à juste titre que la qualité des soins baisse si on conserve les niveaux de financement actuels tout en essayant de maintenir ou d'augmenter la couverture offerte par les programmes. Il nous semble qu'il existe deux options: a) conserver le financement inadéquat tout en maintenant la qualité des soins offerts par les programmes actuels; b) offrir un financement qui permette de maintenir et d'élargir les programmes actuels, selon les besoins. On peut espérer que le résultat de la deuxième option serait des soins médicaux de la meilleure qualité possible.

Le financement est une question extrêmement compliquée. Il y a le financement fédéral, le financement provincial et aussi la possibilité d'un financement individuel.

Quant à la contribution fédérale, nous croyons que les niveaux de financement pour l'avenir doivent être augmentés si nous voulons maintenir nos services à leurs niveaux relative-

[Texte]

stand still, and if funding does then our health care will not remain optimum.

Regarding provincial funding, we believe that suspicion exists that the provinces have not done their share in funding and that it would be a responsibility of the federal government to ensure a mechanism of provincial funding which meets certain preconceived minimums.

In terms of the federal-provincial sharing, there is no doubt that some have-not status is essential. We believe that certain of the provinces, ours included, do not have the financial resources to match the per cent of input of some larger provinces. Thus, the federal government will need a formula that will allow them to assist these provinces if the same optimum health care programs are to be initiated and maintained as already exist in some provinces which Justice Hall feels should be accessible to all Canadians.

Lastly, in terms of funding, there is the individual level. The Prince Edward Island Medical Society is on record that patients should participate financially in their health care. Several advantages accrue. First, there is the obvious budgetary relief to governments involved. Second, the patient becomes more selective and responsive to health care delivered. Third, the health care professionals involved are left with more flexibility. This private funding can be from the individual or from private insurance. Premiums could also be charged provincially. At the very least, the whole areas of private funding needs to be carefully assessed.

In terms of funding, the area of preventive medicine must also be addressed. At present, the federal government has a definite belief in the benefits of preventive health care but this is not reflected in the physicians provincial fee schedules. As long as this is the case, governments are penalizing preventive health care.

In summary, if underfunding continues and is not offset by patient participation, the possibility of a severe deterioration in health care exists. This could include a loss of manpower in various sectors, closing of parts of facilities, second-rate equipment and second-rate services. This is an outcome that our people, our professionals and our governments do not desire and we would hope that we can work together to achieve optimum health care.

Thank you, and we welcome your questions.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much, Dr. Chiasson. The Chairman has asked me to take over for a moment or two. He has asked me to recognize our colleague, Mel Gass, member of Parliament from Malpeque, who is in the audience. Would you like to come up and join us, Mel?

**Mr. Gass:** Oh, no, I will stay here, Don.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Dr. Chiasson for your brief. I would like to pose a number of questions. We note that the number of hospital beds in Prince Edward Island is in excess of the Canadian national average and we understand from your health department this morning that you are

[Traduction]

ment élevés. La technologie progresse sans arrêt et si le financement reste stationnaire, nos soins médicaux ne seront plus d'un calibre optimal.

Pour ce qui est du financement provincial, on semble avoir des raisons de croire que les provinces n'assument pas leur part des responsabilités et ce serait au gouvernement fédéral d'établir un mécanisme pour garantir que le financement provincial corresponde à un certain minimum.

Pour ce qui est du partage entre le fédéral et le provincial, nous sommes persuadés que le statut des provinces défavorisées doit être reconnu. A notre avis, certaines provinces, la nôtre y compris, n'ont pas les ressources financières pour contribuer dans les mêmes proportions que les provinces plus favorisées. Il faudra donc au gouvernement fédéral une formule qui lui permette d'aider ces provinces à offrir les mêmes services de santé qu'ailleurs, services qui devraient être accessibles à tous les Canadiens, selon le juge Hall.

Il y a aussi, finalement, l'apport des individus. Notre association a déjà déclaré publiquement que les patients devraient assumer une partie des frais médicaux. Cela comporterait plusieurs avantages. D'abord, l'apport du gouvernement serait réduit. Deuxièmement, le patient ferait un meilleur choix en matière de soins médicaux. Troisièmement, les professionnels de la santé travailleraient dans un cadre plus souple. Ce serait le particulier ou une assurance privée qui paierait ce coût. Il serait aussi possible de faire payer des primes au niveau provincial. Nous estimons que toute cette question du financement privé doit faire l'objet d'une étude approfondie.

Il faut aussi considérer le financement de la médecine préventive. Le gouvernement fédéral est persuadé de la valeur de la médecine préventive, mais cette priorité ne se reflète pas dans le barème provincial d'honoraires des médecins. Tant que cela sera le cas, les gouvernements décourageront effectivement les soins préventifs.

En conclusion, si le financement inadéquat persiste sans qu'il y ait compensation sous forme de participation du patient, il est possible que les soins médicaux se détériorent gravement. Cela voudrait dire manque de personnel dans divers secteurs, fermeture de certaines parties de nos installations, un matériel et des services de deuxième ordre. Ce ne sont pas des résultats recherchés par nos professionnels et nos gouvernements et nous espérons pouvoir travailler ensemble afin d'assurer les meilleurs soins possibles.

Je vous remercie. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, docteur Chiasson. Le président m'a demandé de le remplacer pendant quelques minutes. Je vais d'abord donner la parole à notre collègue, Mel Gass, député de Malpeque qui est dans l'assistance. Voulez-vous venir nous rejoindre à la table, Mel?

**M. Gass:** Non je vais rester ici, Don.

**Le vice-président:** Merci, docteur Chiasson, de votre mémoire. J'ai plusieurs questions à vous poser. Le nombre de lits d'hôpital à l'Île-du-Prince-Édouard dépasse la moyenne canadienne et d'après ce que l'on nous a dit au ministère de la Santé ce matin, ce chiffre sera augmenté après la construction



[Text]

increasing that with a new hospital here in Charlottetown. On total, the number of beds per thousand is 17.26 and the Canadian average is 14.74, and this was without reference to your new hospital. Would you like to comment on that?

• 1410

**Dr. Chiasson:** Mr. Chairman, thank you. In relation to that question, and I am specifically referring to your comments as to the projected increase in the total number of hospital beds on the island, perhaps Dr. Colin McMillan can answer that in terms of the new hospital.

**Dr. Colin McMillan (Chairman, Prince Edward Island Medical Society):** I will answer that specific question in two parts, sir, as you phrased it. First of all, the number of acute beds is actually artificially high because of the number of small community hospitals whose beds, although labelled acute, probably are a combination of acute and chronic care.

Secondly, with reference to the new hospital, the total number of acute beds in that new hospital will be considerably fewer than in the two institutions that it is replacing, in fact, it is incorporating acute components of both psychiatry and rehabilitation. So, in terms of what are actually labelled as acute care beds, the new hospital will lead to a lessening, rather than an increase, in the number of beds. I think there is an historical reason for the number, and possibly the fact that they have remained open is, in part at least, political, the whole problem of community hospitals. Secondly, the net effect of the new hospital, at least in terms of beds labelled as acute under the statistics that you listed, would, in fact, be down rather than up.

**The Vice-Chairman:** You speak of the concern you have that preventive health care is not reflected in provincial physician fee schedules, but you are a relatively small province, you are dealing with your own Department of Health and Social Services. Would you rather have Ottawa tell your Department of Health and Social Services how to describe fee schedules, or do you not think you can better work out that problem with your Department of Health and Social Services yourselves?

**Dr. Chiasson:** Not at all, sir. I would feel that the members that are reflected in the schedules, the amounts that physicians perceive and, indeed, negotiate with their ministry as to what they should be paid are, of course, as you indicate, most properly in the provincial jurisdiction. If, however, the federal government, and I believe properly so, indicates a way in which it perceives health should be going—that is, in this case, in the preventive health care field, and I think it has extensively looked into that field in terms of material available, in terms of public advertisements, and in terms of the kinds of things that it projects—sometimes it is necessary that it, in some way, indicate to the provinces that it would want that health care to be developed provincially in a practical manner also.

**The Vice-Chairman:** We know that the number of doctors in Prince Edward Island is below the national average. According

[Translation]

d'un nouvel hôpital ici à Charlottetown. Le nombre de lits d'hôpital par millier de personnes est de 17.26 comparé à la moyenne canadienne de 14.74, sans tenir compte du nouvel hôpital. Qu'avez-vous à dire là-dessus?

**Dr Chiasson:** Merci, monsieur le président. En ce qui concerne plus particulièrement vos commentaires quant à l'augmentation projetée pour le nombre total de lits d'hôpital sur l'Île, M. Colin McMillan peut peut-être vous donner une réponse plus précise au sujet du nouvel hôpital.

**Dr Colin McMillan (président, Société médicale de l'Île-du-Prince-Édouard):** Votre question étant double, monsieur, ma réponse le sera également. Tout d'abord, ce nombre élevé de lits pour les maladies aiguës est tout à fait artificiel à cause du nombre de petits hôpitaux communautaires dont les lits destinés aux maladies aiguës sont tout autant utilisés pour le traitement des maladies chroniques.

Deuxièmement, en ce qui concerne le nouvel hôpital, le nombre total de lits consacrés au traitement des maladies aiguës sera bien moins élevé que dans les deux établissements qu'il remplace, et en fait, ces lits accueilleront également les cas aigus relevant de la psychiatrie et de la rééducation. Par conséquent, pour ce qui est des lits destinés au traitement des maladies aiguës, ce nouvel hôpital entraînera une réduction plutôt qu'une augmentation du nombre de ces lits. Je crois que la raison de ce nombre est historique, et que s'il n'a pas changé, c'est en partie, pour le moins, pour des raisons politiques, à cause de tout le problème des hôpitaux communautaires. Ce nouvel hôpital aura pour effet de réduire plutôt que d'augmenter le nombre de ces lits qui, selon les statistiques, seront considérés comme étant destinés au traitement des maladies aiguës.

**Le vice-président:** Vous vous inquiétez de ce que les soins préventifs ne figurent pas dans les barèmes d'honoraires des médecins de la province bien que votre province soit relativement petite et que vous traitiez directement avec votre propre ministère de la Santé et des Services sociaux. Préférez-vous qu'Ottawa dicte à votre ministère de la Santé et des Services sociaux l'élaboration de ces barèmes, ou ne pensez-vous pas être mieux en mesure de régler ce problème vous-mêmes avec votre ministère de la Santé et des Services sociaux?

**Dr Chiasson:** Pas du tout, monsieur. J'estime que les chiffres figurant dans les barèmes, les sommes que les médecins perçoivent et, en fait, négocient avec leur ministère comme étant celles qu'ils méritent relèvent, bien entendu, comme vous l'avez indiqué, en toute justice, de la juridiction provinciale. Cependant, si le gouvernement fédéral, avec raison, à mon avis, donne sa définition du bon fonctionnement des services sanitaires—dans ce cas, il s'agit de la prophylaxie, domaine que le fédéral a longuement étudié tant sur le plan de l'équipement disponible que sur celui de l'éducation du public, etc.—il est parfois nécessaire, d'une certaine manière, qu'il dise aux provinces souhaiter un développement pratique de ces services également sur le plan provincial.

**Le vice-président:** Nous savons que le nombre de médecins à l'Île-du-Prince-Édouard est inférieur à la moyenne nationale.

[Texte]

to our figures, you have 832 people per doctor, whereas the national average is 559. Is there an apparent shortage on medical practitioners on the island? If so, what is your answer to that?

**Dr. Chiasson:** Perhaps Dr. McMillan also would like to handle that.

**Dr. McMillan:** Quantitative figures, such as the ones that are used are nothing more than that, and traditionally P.E.I. has always been at the lower pole of manpower in relation to ratio. But this is particularly magnified by two factors. First of all, the age distribution of physicians in P.E.I. tends to be bimodal, most are either over 55 or under 40. So it means that even with our current ratio, if it were perceived as satisfactory, down the road there is a possibility that within 10 or so years we will lose a large part of our manpower, unless we continue to be able to recruit people even to maintain the current ratio.

The second fact is that geographically, and in specialized areas, we are at jeopardy because of numbers. Being just exactly right in a specialty area may mean that you have the two you need, but if you lose one, or cannot recruit them when you need them, suddenly you have a 100 per cent shortfall. So we are in particular jeopardy in relation to numbers because our numbers are small, therefore the numerators and denominators are all small, although the ratios may wind up anywhere along the spectrum. But we feel ourselves that we are in particular jeopardy, as historically we have been, because of the small numbers, and particularly regionally or by specialty, losing one or two would be a major problem.

The second thing is, again, the whole problem of manpower, getting a data base on that and relating that to the number of physician years left in your manpower pool. Because we have such a substantial proportion, pretty well across the board, of physicians who are in the over age 55 group, we feel that if there are cutbacks, particularly on residency training or medical school positions, the jeopardy we have always been in recruiting will be magnified as our more senior group goes on towards retirement.

**The Vice-Chairman:** I am glad you raised that; is it not so that you send to either Toronto, Montreal or Halifax people with problems which because of, the very nature of the population, the island cannot support specialists to handle?

• 1415

**Dr. Chiasson:** There is no question, sir, about that. I suppose typically Halifax is the most common centre that is used. We perceive that in many cases it probably is not economically feasible to deliver all levels of tertiary hospital or physician care to patients. We do not have a CAT scanner on this island, for instance; therefore that particular service is necessary the patient goes to Halifax.

[Traduction]

Selon nos chiffres, vous avez un médecin pour 832 personnes alors que la moyenne nationale est de 559. Y a-t-il pénurie apparente de praticiens sur votre Île? Dans l'affirmative, quelle est votre réaction?

**Dr Chiasson:** M. McMillan voudra peut-être répondre également à cette question.

**Dr McMillan:** Les statistiques de ce genre ne sont que des statistiques et rien de plus, et traditionnellement l'Île-du-Prince-Édouard a toujours eu des chiffres inférieurs à la moyenne dans tous les secteurs. Cependant, deux facteurs rendent la situation encore plus particulière dans ce secteur. Tout d'abord, la répartition par âge des médecins à l'Île-du-Prince-Édouard a tendance à être bimodale, la plupart ont soit plus de 55 ans ou moins de 40 ans. En conséquence, même si le rapport actuel était considéré comme satisfaisant, à plus ou moins longue échéance, d'ici environ 10 ans, il est fort possible que nous perdions une grande partie de nos médecins, à moins que nous ne continuions à être en mesure d'en recruter pour simplement maintenir le rapport actuel.

Deuxièmement, du point de vue géographique, et dans les domaines spécialisés, nous courons un danger du fait de ces chiffres. Avoir exactement ce dont on a besoin dans une spécialité peut signifier que l'on a les deux spécialistes nécessaires, mais si on en perd un, ou si on ne peut en recruter lorsqu'on en a besoin, tout d'un coup on se retrouve avec une pénurie de 100 p. 100. Le simple fait que le nombre de médecins soit peu élevé nous fait courir un risque, et bien que les rapports puissent être satisfaisants, les nominateurs et les dénominateurs sont très faibles. Nous estimons être dans une situation dangereuse, situation qui a toujours été la nôtre, car du fait de ces petits nombres, tout particulièrement sur le plan régional ou par spécialité, la perte d'un ou deux médecins peut entraîner de graves problèmes.

Deuxièmement, une fois de plus, il y a toute cette question de la main-d'œuvre, de l'accès aux données permettant de calculer le nombre d'années-médecins encore disponibles. Étant donné que nous avons un fort pourcentage, dans pratiquement toutes les branches, de médecins ayant dépassé 55 ans, nous estimons que s'il y a réduction, tout particulièrement au niveau de la formation en internat ou du nombre de places dans les écoles de médecine, nos difficultés de recrutement seront encore accrues avec le nombre grandissant de nos médecins prenant leur retraite.

**Le vice-président:** Je suis heureux que vous ayez soulevé cette question. N'est-il pas vrai que vous envoyez des patients à Toronto, Montréal ou Halifax justement parce que la nature même de la population de votre Île ne vous permet pas d'avoir les spécialistes nécessaires?

**Dr Chiasson:** Cela ne fait aucun doute. C'est à Halifax que nous envoyons le plus de patients. Nous pensons que dans de nombreux cas, il nous est impossible, économiquement, d'offrir tous les services hospitaliers ou médicaux tertiaires à nos patients. Par exemple, nous n'avons pas de scanner CAT; par conséquent, les patients doivent obligatoirement se rendre à Halifax.



[Text]

We do not do open heart surgery on the island, so they go to Halifax, and that is true of several other fields. That is probably a practically and an economic necessity, and I do not feel that we are as physicians uncomfortable with that.

**The Vice-Chairman:** You do not find that then a major problem with health care on the island is the need to rely on the portability arrangements that people have with respect to the current medicare in obtaining health services in Halifax or wherever? For serious cases, of course.

**Dr. Chiasson:** There are two things on that that I have and then I will ask Dr. Hooper to comment also. There are two reasons why patients go off the island. One is because we perceive that it is not feasible to deliver that particular form of health care. For example, if you are going to get a coronary bypass done, we are not doing that here. The other is that we lack in services that we perceive should be on the island but since those are not here then that health care is also delivered off the island. An example might be our inadequate paediatric service and as a result some neo-natal patients go off the island for intensive neo-natal care. We think that service should be available if we could make it so. So those are the two reasons why patients go away.

**The Vice-Chairman:** Is that because of lack of equipment or qualified specialists, and because of the population of the island?

**Dr. Chiasson:** In some of the cases the equipment is here, but certainly not all cases of lack of manpower are totally equipment related. It undoubtedly is in some. The second statement that you made about not enough patients is undoubtedly true as to why we could not support two dermatologists on the island, but it is not true as to why we could not support a second paediatrician or a third paediatrician. I would answer in that sense that there are not 100 percenters to either of your questions.

**The Vice-Chairman:** Dr. Hooper.

**Dr. W. T. Hooper (Second Vice-President, Prince Edward Island Medical Society):** I am the Second Vice-President of our society, but I also have as my specialty, therapeutic radiology. I have been practising here for 20 years, in the Department of Health, doing oncology and related work, but my big problem really is that we have not had a cobalt 60 unit; therefore an awful lot of patients are being referred out of the province for radiotherapy, which I feel could be very well handled here in spite of our rather small population base insofar as justification for the unit. I think economically one could say that . . .

**The Vice-Chairman:** You have enough demand to supply the unit on the island.

**Dr. Hooper:** I think we could.

**The Vice-Chairman:** With respect to provincial contributions, I note that your total budget for health and health services, and for the Hospital Service Commission and so on, was \$108.6 million last year; it is—where am I? It was \$96.4

[Translation]

Nous n'avons pas de service de chirurgie à cœur ouvert et les patients doivent se rendre à Halifax. Il en va de même dans plusieurs autres domaines. C'est une simple question de pratique et de nécessité économique, et je ne pense pas, qu'en tant que médecins, cela nous pose des problèmes.

**Le vice-président:** Dans ce cas, ne pensez-vous pas qu'un des principaux problèmes en matière de santé sur l'Île est la nécessité d'ententes permettant aux patients de bénéficier des prestations d'assurance-maladie à Halifax ou ailleurs? Pour les cas graves, bien entendu.

**Dr Chiasson:** J'aurais deux choses à vous dire à ce sujet, puis je demanderai à M. Hooper de vous répondre également. Il y a deux raisons pour lesquelles les patients vont se faire soigner ailleurs. Premièrement, parce que nous pensons qu'il ne nous est pas possible d'offrir cette forme particulière de soins. Par exemple, nous ne faisons pas de pontage coronarien ici. Deuxièmement, nous manquons de services qui, selon nous, devraient être offerts sur l'Île, et ne l'étant pas, ils sont offerts ailleurs. Je pourrais vous citer comme exemple nos services de pédiatrie insuffisants ayant pour conséquence que certaines de nos patientes vont se faire suivre sur le continent. Nous pensons que ce services devraient être disponibles si nous en avions la possibilité. Voilà donc les deux raisons du départ de ces patients.

**Le vice-président:** Est-ce par manque d'équipement ou de spécialistes qualifiés en vertu même de la population de l'Île?

**Dr Chiasson:** Dans certains de ces cas, l'équipement existe et le manque de spécialistes n'est pas dû totalement au manque d'équipement. Dans certains cas, c'est indubitable. Lorsque vous dites qu'il n'y a pas suffisamment de patients, c'est incontestable, et cela explique pourquoi nous ne pouvions garder deux dermatologues sur l'Île, mais pour ce qui est d'un deuxième pédiatre ou d'un troisième, il n'y a pas d'insuffisances qui justifient cette absence. Je dirais donc qu'on ne peut donner de réponse à 100 p. 100 à vos questions.

**Le vice-président:** Monsieur Hooper.

**Dr W. T. Hooper (deuxième vice-président, Société médicale de l'Île-du-Prince-Édouard):** Je suis deuxième vice-président de notre société, mais j'ai également une spécialité, je suis radiologue thérapeutique. Cela fait 20 ans que je me consacre à l'oncologie au ministère de la Santé et mon gros problème, c'est que nous n'avons pas d'unité de cobalt 60; en conséquence, énormément de patients sont envoyés hors de la province pour suivre des traitements de radio-thérapie, traitements que nous pourrions fort bien offrir sur place malgré notre petite population qui, selon moi, justifie l'acquisition d'une telle unité. Je crois que du point de vue économique, on peut dire que . . .

**Le vice-président:** La demande serait suffisante pour justifier cette unité.

**Dr Hooper:** Je le crois.

**Le vice-président:** En ce qui concerne les contributions provinciales, je remarque que votre budget total pour la santé, pour les services de santé, pour la Commission des services hospitaliers, etc., était de 108.6 millions de dollars l'année

[Texte]

million last year and it is \$108.6 million this year. In other words, it has gone up in excess of 10 per cent. Have you really any complaints with the province? Are they not supplying you a proportionate increase?

**Dr. Chiasson:** Could I have clarification on exactly what you were referring to with your numbers.

**The Vice-Chairman:** I was referring to the 1981-82 budget.

**Dr. Chiasson:** For health care?

**The Vice-Chairman:** Yes.

**Dr. Chiasson:** I would think, sir, that one of our problems would be that we ourselves are not entirely conversant with the whole health budget.

**Dr. Cudmore,** would you like to comment to some degree on that?

**Dr. Douglas Cudmore (Chairman, Tariff, Prince Edward Island Medical Society):** Yes. First of all, that represents a global budget, including the entire health department.

**The Vice-Chairman:** That is secret.

**Dr. Cudmore:** I think the first portion relates to the health care budget as it relates to hospital and medicare payments, and in 1980 this was approximately \$38.5 million, an increase of 11.1 per cent; thus the increment appears to be similar, as far as the budget that you were reading from is concerned.

• 1420

I think the problem that we see with this is that this represents total revenue from all areas of financing, both federally and provincially. I think it is very important for us to realize that, in actual fact, the federal government accounts for over 80 per cent of the total dollars spent on health in this province, with the result that the provincial contribution has, in fact, decreased over a number of years. We have data to indicate that the actual provincial expenditure for its share of the cost of health care has gone, from 1975-76 to 1979-80, to a minus 1 per cent growth rate. The end result has been quite obvious as far as we are concerned. There has been, in fact, a continued increase but there has been a reduction in provincial expenditure.

The end result of this, sir, is very paramount to these hearings, and that is that if the federal government's contribution to health care to certain provinces such as Province Edward Island is not increased or is reduced, then the results would be simply disastrous, unless the provincial government can increase its contribution or percentage share of the total health care dollars spent.

**Mr. Blenkarn:** To some extent, I have got to agree with you. But your provincial government has increased its health care expenditures by 16.6 per cent, according to our figures, on a per capita basis, 1980-81. In other words, our figures are that your province is doing a relatively good job in terms of transfers in view of the relatively limited amount of money they are perhaps receiving under EPF.

[Traduction]

dernière, je ne retrouve plus le chiffre. Il était de 96.4 millions de dollars l'année dernière et il est de 108.6 millions cette année. En d'autres termes, il y a eu une augmentation de plus de 10 p. 100. Vous êtes-vous plaints? La province ne vous accorde-t-elle pas une augmentation proportionnée?

**Dr Chiasson:** Pourriez-vous nous dire exactement de quels chiffres vous parlez?

**Le vice-président:** Je parle du budget de 1981-1982.

**Dr Chiasson:** Pour les soins médicaux?

**Le vice-président:** Oui.

**Dr Chiasson:** Je crois qu'un de nos problèmes est notre ignorance de l'intégralité du budget de la Santé.

**Docteur Cudmore,** voudriez-vous ajouter quelque chose?

**Dr Douglas Cudmore (président, Tarifs, Société médicale de l'Île-du-Prince-Édouard):** Oui. Premièrement, ce chiffre correspond au budget global, y compris tout le ministère de la Santé.

**Le vice-président:** C'est exact.

**Dr Cudmore:** Je crois que la première partie correspond au budget des soins médicaux couvrant les paiements hospitaliers et d'assurance médicale, et en 1980, elle était approximativement de 38.5 millions de dollars, c'est-à-dire une augmentation de 11.1 p. 100; cette augmentation semble donc correspondre aux chiffres du budget que vous venez de citer.

Le problème qui se pose ici est que cette somme représente les revenus globaux provenant de tous les secteurs de financement, qu'ils soient fédéraux ou provinciaux. Il ne faut pas oublier que, en réalité, le gouvernement fédéral contribue à plus de 80 p. 100 au total des dépenses engagées en matière de santé dans cette province, alors que la contribution provinciale diminue depuis un certain nombre d'années. Nous avons des chiffres qui nous indiquent que les dépenses provinciales réelles, dans le domaine de la santé, sont passées, entre 1975-1976 et 1979-1980, à un taux de croissance de moins 1 p. 100. Le résultat final est donc évident pour tout le monde. La somme totale a augmenté régulièrement, mais la part des provinces a diminué.

Le résultat de tout cela me paraît tout à fait important pour ces audiences, à savoir que si la contribution du gouvernement fédéral au système de soins médicaux de certaines provinces, comme l'Île-du-Prince-Édouard, n'est pas augmentée ou est diminuée, les résultats en seront tout simplement désastreux, à moins que le gouvernement provincial en question n'augmente sa contribution à la somme totale dépensée dans ce domaine.

**M. Blenkarn:** Dans une certaine mesure, je suis bien obligé de vous approuver. Toutefois, votre gouvernement provincial a augmenté sa part du financement des soins médicaux de 16.6 p. 100, per capita, en 1980-1981. En d'autres termes, nos chiffres indiquent que votre province se débrouille relativement bien en ce qui concerne ces transferts monétaires, étant donné qu'elle reçoit un montant relativement limité en vertu du PFE.



**[Text]**

**Dr. Cudmore:** To some extent, sir I have to say that our figures and yours appear not to be compatible. The data that I had presented to me do not support that.

I would like to point out that, speaking of per capita cost shares, per capita expenditures in health, Prince Edward Island has, in fact, the lowest per capita expenditure of any province in Canada at \$313. So if the transfer payments are that generous, they are not reflected in the amount spent on the patients.

**The Chairman:** Perhaps I could help in clarifying that. The figures mentioned by Mr. Blenkarn do not include the tax transfers that were specified in the last agreement. So that may be one of the reasons for the discrepancy.

**Dr. Cudmore:** Right. Thank you.

**Dr. Chiasson:** If I may enlarge on that point, I think that what P.E.I. finds as a problem is typically that of any small unit base in that, when you spend moneys, whether on health care or anything else, you spend it on a capital cost plus variables that are ongoing. Your capital cost for whatever you buy, if it is a piece of equipment, if it is a new hospital, or whatever, is spread out over the population base; therefore it is relatively much more expensive for a small province or a small unit to go and have capital expenditures, and I think that if you talk about the same percentage of total expenditures, that does not include this greater increased cost.

It would seem to me inevitable that with ongoing health care costs of a capital nature of one sort or another, P.E.I. and provinces like it are inevitably going to have to come up showing larger per cent figures in order to cover that.

**Mr. Blenkarn:** I have referred to some of the figures we have. The total health expenditures we have for 1980-81 are \$595.2 per capita. In Ontario, I might point out, they are \$609.5, but your minister this morning suggested to us that the initial cost of your new hospital would increase your per capita health expenses by \$30 per capita which, in effect, would put your per capita costs ahead of that of Ontario and a number of other places. I wonder if you could comment on that.

**Dr. Cudmore:** I think, sir, that you have the advantage of having an 1980-81 budget while my figures relate to 1979-80. I think the point you are bringing out concerning the new health care facility, though, verifies what Dr. Chiasson is bringing out. If you stick one item of capital expenditure, such as a hospital, that is replacing one facility which is very lacking in many of its components for good health care, immediately you say, look how much more money we are spending. I would like to suggest that there are areas of that particular hospital that maybe should not even be housing patients.

**Mr. Blenkarn:** The last thing I would like to get is a comment on your suggestion that your society would like to see patients participate financially in their health care. Are you contemplating some type of medical insurance scheme? Would you expand further on your paragraph on page 2 of your brief?

**[Translation]**

**Dr Cudmore:** Dans une certaine mesure, monsieur, nos chiffres ne semblent pas être compatibles aux vôtres. En effet, ceux qui m'ont été présentés ne me permettent pas d'affirmer la même chose.

En ce qui concerne la part provinciale dans les dépenses per capita dans le domaine de la santé, l'Île-du-Prince-Édouard enregistre la part la plus faible à raison de \$313. En d'autres termes, si les paiements de transfert sont aussi généreux que cela, ils ne se reflètent pas dans le montant dépensé per capita.

**Le président:** Permettez-moi d'apporter quelques précisions. Les chiffres mentionnés par M. Blenkarn ne comprennent pas les transferts fiscaux qui étaient mentionnés dans le dernier accord. C'est peut-être là l'une des raisons de cette disparité.

**Dr Cudmore:** En effet. Merci.

**Dr Chiasson:** A mon avis, le problème de l'Île-du-Prince-Édouard est celui de n'importe quel territoire à superficie limitée, en ce sens que les fonds que vous dépensez, que ce soit dans le domaine de la santé ou ailleurs, le sont en fonction du coût en capital, auquel s'ajoutent certaines variables. Ce coût en capital, qu'il s'agisse de l'achat d'un équipement, d'un nouvel hôpital ou autre, est réparti en fonction de la base démographique; ce coût en capital est donc relativement plus élevé pour une petite province et, si vous parlez du même pourcentage en ce qui concerne les dépenses totales, cela ne comprend pas ce coût plus élevé.

A mon avis, il est inévitable, compte tenu du coût actuel des soins médicaux et des investissements nécessaires dans ce domaine, que l'Île-du-Prince-Édouard, comme d'autres provinces d'ailleurs, en arriva à un pourcentage plus important afin de couvrir ces coûts.

**M. Blenkarn:** Je vous ai parlé de certains chiffres que j'ai sous la main. Parmi eux, figure celui des dépenses totales dans le domaine de la santé, pour 1980-1981, à savoir \$595.2 per capita. En Ontario, ce chiffre est de \$609.5, mais votre ministre ce matin nous a dit que le coût initial de votre nouvel hôpital augmenterait vos dépenses dans le domaine de la santé de \$30 per capita, ce qui vous ferait dépasser le coût per capita de l'Ontario et d'un certain nombre d'autres provinces. Qu'en pensez-vous?

**Dr Cudmore:** Vous avez l'avantage d'avoir des chiffres sur le budget de 1980-1981, car les miens portent sur l'année 1979-1980. Ce que vous dites au sujet du nouvel hôpital confirme cependant ce que le docteur Chiasson essayait de démontrer. Si vous prenez un poste de dépenses en capital, comme ce nouvel hôpital, qui remplace un établissement vétuste et tout à fait insuffisant, vous mettez immédiatement en valeur l'importance des fonds engagés dans ce domaine. J'aimerais toutefois vous faire remarquer que certaines ailes de cet hôpital ne devraient peut-être pas accueillir des malades.

**M. Blenkarn:** Pour terminer, j'aimerais avoir des précisions sur votre suggestion qui consisterait à demander aux malades de participer financièrement aux soins médicaux qu'ils reçoivent. Envisagez-vous un système d'assurance médicale? J'ai-

[Texte]

**Dr. Chiasson:** Yes, sir. The statement is made generally, and we made it generally because there are many ways that particular problem can be tackled. Indeed, various people's perceptions are of course different, but in a health care program which is not perceived by those participating to be underfunded, then a patient participation would probably become minimal or nonexistent. We look at patient participation, and that could be in all of the forms that it is described—obviously some physicians opt out in this country; we see extra billing in two of the provinces; patient participation means a provincial premium in, I believe, two other of the provinces. I am sure the P.E.I. physicians would be open to various modes of it.

We have looked very carefully at the extra billing concept, and we feel that it certainly places, as we said, the physicians, the government and, most important of all, the patient in a position where they themselves govern at least some of the forms of health care that are going on. As such it forms a mechanism where we can say, that we think the governments for whatever reason, perhaps very valid reasons, are not doing well enough at the present time, and we chose our part of the system. And governments may say that they wish, for whatever reason, to act in a lesser manner a particular part of the time.

As to the mode of the billing, it can be direct at the time or, as we indicated, it can be third party insurance. Other countries have opted to have various mixes of that. Australia has, for instance, a mix of both private and public insurance. As a closing statement, I think at the very least the whole area has to be set in terms of the perceived needs of all three of the parties concerned, not just the physicians.

**Mr. Blenkarn:** Is your position the same as was expressed to us yesterday in Newfoundland, that when people receive something for free they perhaps do not appreciate it as much as if they paid for it?

**Dr. Chiasson:** No. I try never to read into other peoples' minds what they may be thinking but rather to let them tell me themselves. I do not know at all that other people are thinking less of a service because they get it for free. The implication of that would be that if they do not get it for free they are going to think more of it. I am sure there is no hard evidence to back that statement up. It sounds nice on the front of it, and if it was proveable I would be very happy with it, but I think it is not a very defensible position.

When I speak about responsible, I mean responsive in an intelligent way to the kinds of things that are going on within medical care; responsive to the kind of advice that is given out, responsive to directions that need to be carried out, all that sort of field. But as to appreciative, if there is any impression about the Canadian public right now, as we have stated, medicare which is, if you will, in the patient's perception free is the most important program there is, so I do not feel they under appreciate anything they are getting for "free".

[Traduction]

merais que vous me donniez des précisions sur ce que vous dites, à la page de votre mémoire.

**Dr Chiasson:** Volontiers. Il s'agit d'une déclaration générale, et c'était intentionnel car il y a maintes façons d'aborder ce problème. Bien sûr, les opinions varient d'une personne à l'autre, mais lorsqu'un programme de soins médicaux n'est pas perçu, par ceux qui y participent, comme étant insuffisamment financé, la participation du malade serait alors minime, voire nulle. La participation financière du malade pourrait se faire selon toutes sortes de modalités; je vous rappellerai que certains médecins se sont retirés de ce programme et que, dans deux provinces, ils imposent un supplément à leurs malades. Dans deux autres provinces, la participation du malade correspond à une prime provinciale. Je suis sûr que les médecins de l'Île-du-Prince-Édouard seraient disposés à envisager plusieurs systèmes.

Nous avons étudié de très près le concept du supplément imposé par les médecins et nous estimons qu'il place le médecin, le gouvernement et, surtout, le malade dans une position où ils peuvent au moins contrôler les soins qui sont dispensés. Grâce à ce mécanisme, nous pouvons affirmer que les gouvernements n'ayant pas réussi à assurer des services suffisants pour quelque raison que ce soit, nous avons choisi notre propre système.

En ce qui concerne le type de facturation, il peut se faire directement ou, comme nous l'avons indiqué, par l'intermédiaire d'une assurance au tiers. Certains pays ont adopté un mélange de tous ces systèmes. L'Australie, par exemple, a un système d'assurance mixte, c'est-à-dire à la fois privé et public. Pour terminer, j'aimerais dire que toute cette question doit être étudiée en fonction des besoins des trois parties concernées, et pas seulement ceux des médecins.

**M. Blenkarn:** Approuvez-vous ce qu'un témoin nous a dit hier à Terre-Neuve, à savoir que lorsqu'ils obtiennent quelque chose gratuitement, les gens ne l'apprécient pas autant que s'ils avaient dû payer?

**Dr Chiasson:** Non. Je n'essaie jamais de savoir ce que les autres pensent, j'attends qu'ils me le disent eux-mêmes. Je ne sais pas s'ils apprécient moins un service parce qu'il est gratuit. Le corollaire de cette affirmation serait que, s'ils ne l'obtiennent pas gratuitement, ils l'apprécieraient davantage. Or, rien ne le prouve véritablement. C'est bien beau de le dire, mais j'aimerais bien avoir des preuves. De toute façon, je ne pesne pas que ce soit une position très défendable.

Lorsque je parle de responsabilité, je veux dire qu'il faut savoir réagir intelligemment à ce qui se passe dans le système médical. Il faut savoir également accepter les avis qui sont donnés, les orientations qui mériteraient d'être étudiées, etc. Mais en ce qui concerne le public canadien et son appréciation du système medicare je pense qu'elle est évidente; il considère ce programme comme extrêmement important et ne le sous-estime donc pas parce que ces services sont gratuits.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** I would like to ask the doctors present how they would expect extra billing to enable patients to be more selective and responsive. It seems to me that the only thing that could be done is to introduce a system of financial element which would mean they would be selective according to their ability to pay the extra billing, and they would be responding to the fact that there was extra billing.

• 1430

**Dr. Chiasson:** I think, sir, that the way you describe it there are no add-ons. As one states, with the whole area of private funding not having been carefully assessed and discussed, that is a potential of it. You simply set up a charge and you charge everybody that is coming through the door and you charge them the same and that is simply a financial element. If you had a question about that—and I would not disagree at all—I would perceive, as I believe is the present practice, at least in some cases in Canada, that an extra billing structure is a flexible one. First of all it applies to patients in a manner that would be defined, that it is used depending upon the services delivered. Medicare describes in each province, not necessarily the same, the number of services that should be delivered and are delivered and the medicare costs. Often times the patient might request a service above and beyond what is defined in medicare. I believe there are, for instance, nine assured services at present in each of the provinces.

**Mr. Blaikie:** When extra billing is used selectively or according to the circumstances, et cetera, it means that they charge those who can afford to pay the extra bill and not charge those who cannot. Is that not what that amounts to? This flexibility on the part of health care professionals, which is really another name for doctors I trust—I cannot think of any other health care professionals in the system. Nurses do not operate on a fee-for-service basis, neither do technicians; so I presume you are talking about yourself when you say health care professionals.

This flexibility is really flexibility according to what the patient is able to pay under these circumstances. But what other flexibility would there be? Would you have cases in which you thought it would be better for the health of the patient to charge them in this situation, and not better for their health to charge them in that situation? What are the factors, if they are not financial, in which you would be choosing to be flexible on the side of extra billing in one circumstance and flexible on the side of not extra billing in the other?

**Dr. McMillan:** Mr. Chairman, those philosophical implications of the term are probably not intended. I think the basic premise upon which we promote patient participation rather than this term of extra billing, which has an adverse connotation to it and some people do not agree with, is in the context that if you are going to maintain the fee-for-service basis and if you are going to maintain a system, which we appear to be,

[Translation]

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** J'aimerais que les médecins ici présents me disent comment, à leur avis, l'imposition d'un supplément permettrait aux malades d'être plus sélectifs et de mieux exercer leur responsabilité. Il me semble que la seule chose qu'on puisse faire est d'introduire un système comprenant un élément financier qui mettrait en place une sélectivité selon la capacité à payer des frais supplémentaires, et ce, pour tenir compte du fait qu'il y a une facturation supplémentaire.

**Dr Chiasson:** Je crois, monsieur, que selon votre explication, il n'y a pas de supplément. Sans avoir soigneusement évalué l'ensemble du financement privé et sans en avoir discuté, cela pourrait être une éventualité. On établit tout simplement un tarif et on le fait payer à toute personne qui entre par la porte, le montant étant le même pour tout le monde; cela est tout simplement un élément financier. Si vous aviez une question à cet égard... et je ne serais point en désaccord... je pourrais le concevoir, comme c'est la pratique actuelle, je crois, au moins pour certains cas au Canada, comme un système souple. Tout d'abord, il s'applique aux malades d'une façon qui reste à définir, il s'applique selon les services rendus. La Loi sur les soins médicaux décrit pour chaque province, et non pas forcément de la même manière, le nombre de services qui devraient être rendus et qui sont rendus ainsi que les frais connexes. Souvent le malade demanderait un service en dehors du cadre des soins médicaux. Je crois, par exemple, qu'il y a actuellement neuf services assurés dans chacune des provinces.

**M. Blaikie:** Lorsque la facturation supplémentaire s'applique selon des critères sélectifs ou selon les circonstances, etc., cela veut dire qu'on fait payer à ceux qui le peuvent des frais supplémentaires et on ne les fait pas payer à ceux qui ne le peuvent pas, n'est-ce pas? Cette souplesse de la part des professionnels des soins médicaux, ce qui veut dire en réalité les médecins, j'espère... je ne peux concevoir d'autres professionnels des soins médicaux à l'intérieur du système. Les infirmiers ne travaillent pas selon un système d'honoraires pour services rendus, ni les techniciens non plus, donc je présume que vous parlez de vous-même lorsque vous dites des professionnels des soins médicaux.

Cette souplesse est en effet une souplesse, selon ce que peut payer le malade dans ces circonstances. Mais quelle autre souplesse y aurait-il? Y aurait-il des cas où on estimerait qu'il serait mieux pour ce qui est de la santé du malade de le faire payer dans cette situation-ci ou le contraire? Quels seraient les facteurs, s'ils ne sont pas financés, qui vous feraient choisir de faire payer des frais supplémentaires dans un cas et de ne pas le faire dans un autre?

**Dr McMillan:** Monsieur le président, ces implications philosophiques de l'expression ne sont probablement pas voulues. Je crois que la raison principale pour laquelle nous favorisons la participation du malade plutôt que cette expression de facturation supplémentaire, qui a une connotation péjorative et avec laquelle certains ne sont pas d'accord, se trouve dans le contexte suivant: si on maintient le système d'honoraires pour

*[Texte]*

whereby physicians on a provincial basis must approach their provincial governments on fee negotiations, then this is only going to be productive if real negotiations, in the real sense of the term, occur. That means that the physicians or their representatives who are going to negotiate with provincial governments must come to some point of strength. We feel and we perceive, as does our national body, that patient participation is the only point of strength we have to negotiate with government to the effect that if they are not prepared to sit down with us and really negotiate then we have this as a safety valve. We do not have, as unions do—any union in this country—the right to withdraw services or to strike. At least, philosophically many of us do not feel that this is a mode that we would go to the table with. We do not have an arbitration or conciliation mechanism as a matter of form. The chief strength that physicians have had when they have gone into negotiations have either been, number one, unfortunately too rarely, the determination that provincial governments maintain the plan in a way that we would perceive it, or number two, the fact that in many jurisdictions the failure of an individual bargaining body in a given year to give us adequate recompense may be offset by the physicians' ability, which is sometimes guaranteed in law, to collect the difference.

**Mr. Blaikie:** So there are really two arguments: one which has not been defended as vigorously here today as it was in Newfoundland yesterday, that patient participation, financial participation, somehow enhances the relationship between doctor and patient. In fact, the way we heard it yesterday, it almost sounded like an argument for prostitution; that if you pay for something you will appreciate it more than if you did not pay for it.

Here the argument is more that this is a safety valve for doctors when they go to the bargaining table. Do you think teachers in the Province of Manitoba, and other provinces where they do not have the right to strike, ought to be able to extra bill the parents of the students they are teaching, or the students themselves, in order to have the same safety valve?

**Dr. Chiasson:** Mr. Chairman, I am sure I do not know the circumstances of teachers in Manitoba and I feel very incompetent to try and comment on that, so I am going to most honestly not answer that question, and I think for very valid reasons. I am sure I will talk to the teachers in Manitoba in the future.

I think we have tried to define the system, both Dr. McMillan and myself, as honestly and reasonably as we can put it; that we think it has various modes and content to it. Dr. McMillan has well made the point that we feel we have to have some way in a negotiating or bargaining situation to be able to talk ourselves. It could mean in some other organizations, a strike in some places, it could mean a mechanism where people talk to each other and they do not have strike available, or whatever, but we perceive in our case, and as applicable to us, the extra billing mechanism as a way in which we can talk to another group and say, Well, look, if we cannot

*[Traduction]*

services et si on maintient un système, ce qui semble être le cas, où les médecins au niveau provincial doivent négocier leurs honoraires avec leur gouvernement provincial, on ne peut avoir des résultats que s'il y a de véritables négociations, dans le vrai sens du mot. Cela veut dire que les médecins ou leurs représentants qui vont négocier avec les gouvernements provinciaux doivent avoir une certaine force. Nous estimons, tout comme notre association nationale, que la participation des malades constitue notre seul outil dans nos négociations avec le gouvernement, en ce sens que si le gouvernement n'est pas prêt à nous rencontrer et à négocier véritablement avec nous, il nous reste cette soupape de sûreté. Nous n'avons pas, comme l'ont les syndicats... tout syndicat dans ce pays... le droit de retirer nos services ou de faire la grève. Au moins, beaucoup d'entre nous n'estime pas, du point de vue philosophique, que ceci constitue une arme de négociation pour nous. Nous n'avons pas un mécanisme formel d'arbitrage ou de conciliation. La force majeure des médecins lors des négociations a été soit, et cela malheureusement trop souvent, la détermination de faire maintenir le plan par les gouvernements provinciaux selon nos conceptions, soit le fait que, dans nombreuses juridictions, l'insuccès d'un organe de négociation à nous donner une récompense adéquate une année donnée peut être compensé par la capacité des médecins de se faire payer la différence, ce qui est parfois garanti par la loi.

**M. Blaikie:** Il y a donc deux arguments possibles, et l'un d'eux, celui qui a été défendu avec le plus de vigueur hier à Terre-Neuve, veut que la participation financière du patient améliore ses rapports avec le médecin. De la façon dont cet argument a été présenté hier, c'est un peu comme avec la prostitution: l'on apprécie davantage ce pourquoi l'on doit payer.

Ici, l'on semble dire que c'est plus une soupape de sûreté pour les médecins lorsqu'ils se présentent à la table des négociations. Vous croyez que les enseignants de la province du Manitoba, ou d'autres provinces où les enseignants n'ont pas le droit de grève, devraient pouvoir exiger un supplément des parents de leurs élèves ou de leurs élèves eux-mêmes de façon à avoir une soupape de sécurité aussi?

**Dr Chiasson:** Monsieur le président, je connais mal la situation des enseignants du Manitoba. Aussi, je ne vais donc pas essayer de répondre à la question. J'aurai sûrement l'occasion de leur parler à un moment ou à un autre.

Dr McMillan et moi-même avons essayé de décrire la façon dont fonctionne le système le plus honnêtement et le plus raisonnablement que nous le pouvions. Nous avons examiné les différentes façons de procéder. Dr McMillan, lui aussi, a indiqué quels étaient les moyens que nous avions à notre disposition à la table des négociations. Pour certains, le choix c'est la grève; pour d'autres, c'est un mécanisme qui leur permet de parler à l'autre partie. Dans notre cas, nous voyons le supplément comme un mécanisme qui nous permet de dire à la partie adverse que si nous ne pouvons en arriver à une



*[Text]*

come to some agreement over this then this is an alternative way, that to some degree we can satisfy our own desires.

As I said, I think it also satisfies the position of allowing for various and variable kinds of services that are delivered within the system. Medicare payments are made, as is true of most kinds of systems, on averages across country. You might yourself come to me as a patient and for very valid reasons want to spend an extra half or three quarters of an hour sitting down with me, and if I can have a way to assess you for that appropriately, then indeed it is good that I can give you that service.

**Mr. Blaikie:** You mention here premiums as one way in which patients can participate in their health care. Of course, the traditional and I think legitimate objection to premiums—at least our experience with premiums here in Canada—is that they are regressive ways of raising money for health care. People are charged a certain premium regardless of their income. I am not in favour of any kind of premium. Putting that aside for a minute, would you be in favour, for instance, of the kind of premium system that they have in many of the socialized health care systems in western Europe, where the premiums that people pay are a percentage of their income? You might pay, for instance, 11 per cent of your income for health care and if that was 11 per cent of very little, that is what it was, but it could be 11 per cent of a whole lot. What would your reaction be to that kind of patient participation?

**Dr. Chiasson:** I expect that we have two of us perhaps, sir, who could comment on that. Again, I would not want to be naive enough to say that we could favour it just off the top because I think the financial obligations to a government, much more than to physicians, obviously are quite significant in terms of making such a statement.

• 1445

In principle, it sounds very reasonable in that, if you are talking about its being applied in a province, then that province attains the ability to control its own individual programs, gets the money as a couple of provinces do at the present time and yet perhaps, as you indicate, penalizes those people in the province who are least able to pay in a lesser manner. So that sounds not unreasonable, but, again, I refer back to the statement that it would have to be very, very carefully looked at to find out what the implications would be to, let us say, a province already charging a premium. I do not know what it would do to it to have to do that.

**Dr. McMillan:** I would only say that I would think at the present that, politically and philosophically, in an area such as this it would be difficult to promote a strong premium base analogous to western Europe, particularly since we do not have a strong income base, if you are talking about net taxable income, which I presume you are.

Initially, we did have a premium system here; it was dropped at the next provincial election and the sales tax has gone up correspondingly since then—initially, again, designed for health care, but I think the general trend has been to take the majority of health care funds out of general revenue and I

*[Translation]*

entente, nous avons quelque chose d'autre pour arriver à nos fins.

Comme je l'ai souligné également, ce mécanisme nous permet d'offrir différentes sortes de services à l'intérieur du système. Les paiements au titre de l'assurance-maladie, comme dans la plupart des systèmes, se font sur une moyenne pour tout le pays. En tant que patient, il se peut que vous-même vous ayez d'excellentes raisons pour vouloir passer avec moi une demi-heure ou trois quarts-d'heure de plus. Si je pouvais vous offrir ce type de service, je pense que c'est une excellente chose.

**M. Blaikie:** Vous parlez des suppléments comme une façon, pour les patients, de participer à leur propre programme de santé. Or, au pays, il est bien connu que les suppléments constituent une façon régressive de rémunérer le dispositif de santé. Je pense que c'est une objection valable. Les gens doivent acquitter un supplément, quel que soit leur revenu. Je réprouve quelque forme de supplément que ce soit. Je voudrais savoir, tout de même, si vous seriez en faveur d'une forme de supplément tel qu'il en existe dans certains pays d'Europe occidentale où les soins de santé sont payés, où le supplément tient compte du revenu des gens. Le pourcentage pour les soins de santé peut être établi à 11 p. 100 de votre revenu, que votre revenu soit considérable ou représente vraiment peu de choses. Que pensez-vous de ce genre de participation financière du patient?

**Dr Chiasson:** Je pense que nous sommes au moins deux à vouloir répondre à cette question. Je n'aurai pas la candeur de dire que nous pourrions en être tenants car les obligations financières d'un gouvernement, dans ce cas-là, seraient beaucoup plus lourdes que celles d'un médecin.

En principe, cela semble raisonnable, car si une telle mesure était appliquée dans une province, cette dernière aurait la capacité d'administrer ses propres programmes, d'obtenir l'argent comme le font quelques provinces actuellement et peut-être, comme vous le dites, de ne pas pénaliser autant les moins bien nantis de ses administrés. Cela ne paraît pas déraisonnable mais une fois de plus, je serai très prudent et voudrais connaître toutes les répercussions d'une telle mesure dans une province qui exige déjà des cotisations. Je ne sais pas ce qui se passerait si, désormais, une telle province se voyait imposer cette mesure-là.

**Dr McMillan:** Je me bornerai à dire, du point de vue politique et en théorie, dans une région comme celle-ci, il serait difficile de réclamer une assiette de cotisations aussi élevées que celles qu'on trouve en Europe de l'Ouest, surtout à la lumière du fait que nous avons déjà une assiette fiscale énorme et je parle ici des revenus imposables nets, comme vous, je le suppose.

Au départ, nous avions un régime de cotisations. Il a été abandonné, après des élections fédérales, mais la taxe de vente a été relevée d'autant. Au départ, les objectifs étaient les soins de santé, financés à même les cotisations mais, à la longue, il s'est révélé que le financement des soins de santé se faisaient à

[Texte]

think, indeed, that has been the recommendation of some people.

**Mr. Blaikie:** But my argument would be that, when you are paying it out of general revenues as you are now, you are paying it out of a supposedly progressive tax-collection system. So, if your concern is that people ought to be conscious of what they are paying for health care and therefore more responsive, then I do not see what the objection could be to this particular system. I am not advancing this particular system, but I am trying to think within what I perceive to be your own perceptions—unless, of course, you think the system we have now is not quite as progressive as this premium system I am talking about.

**Dr. McMillan:** One of the thoughts we did have was that your premium may be sometimes related to risk—that if you appear to have a lifestyle, through your purchase or whatever, that is conducive to bad health and high utilization of the health care system, then possibly that could be incorporated into a premium system, although I guess it is to some extent now through the high taxes on alcohol and cigarettes and what not.

**Mr. Blaikie:** I think that is a very dangerous or at least difficult notion to introduce, that people somehow ought to be judged according to their lifestyle.

**Dr. McMillan:** Insurance companies do it all the time.

**Mr. Blaikie:** Well, I would have something to say about insurance companies, too: I would have something to say about all people who relate to the world in a totally entrepreneurial way. But perhaps we ought to leave that for another day and I will have another round with your colleagues in Ottawa when it comes for the Canadian Medical Association to appear.

**The Chairman:** Dr. Chiasson.

**Dr. Chiasson:** I was going to say, sir, that if a group sits down long enough it can undoubtedly modify premiums to a very great degree to have something that is at least partially equitable to the people who will be affected. The only thing, to make a point, is that the word “responsive”, as it was used in part of our short submission at the first, would not apply, I believe, so much when we say premiums because the premium would be applied in the governmental sense versus the extra billing by physicians. My feeling is that in that case the responsiveness element is not there. I see a premium more as meeting a provincial or a budgetary need than as looking at the patient and his response to health care.

**The Chairman:** Gentlemen—or rather, doctors, I would like to . . .

**Mr. Rod Dobell:** Do you distinguish?

**The Chairman:** No, I do not distinguish. I would like to thank you for your testimony. It is very valuable to us and we look forward to a further contribution from your national organization. We thought it was important, despite the fact that national organizations were coming before us, to meet the groups in the regions to try to get a better view, a more precise view of what the problems in the regions are. So I thank you very kindly for your contribution and I assure you that it will

[Traduction]

même les recettes gouvernementales, et ce, ne l'oublions pas, à l'instigation de certains.

**M. Blaikie:** Je prétends que quand on finance cela à même les recettes générales, comme c'est le cas actuellement, on le fait à même un régime de perception d'impôts soi-disant progressif. Si vous voulez absolument que la population soit consciente du fait qu'elle paie ses propres soins médicaux, devenant, par conséquent plus responsable, je ne vois pas d'inconvénients à ce régime-là. Je ne suis pas tenant à tous crins de ce régime, mais j'essaie de comprendre votre perception . . . A moins, bien entendu, que vous n'estimiez que le régime actuel n'est pas aussi progressif que le régime de cotisations dont je parle.

**Dr. McMillan:** Nous avons souvent songé que nos cotisations pourraient être liées au risque. Si votre mode de vie, à cause de ce que vous achetez pour d'autres raisons, vous destine à être en mauvaise santé, à utiliser intensément les services de santé, peut-être faudrait-il vous soumettre à un régime de cotisations, même si je pense que cet objectif est atteint du fait qu'il y a des taxes très élevées imposées sur l'alcool et les cigarettes désormais.

**M. Blaikie:** Je pense que c'est là une notion extrêmement dangereuse, un terrain glissant, que celle de faire de la discrimination suivant le mode de vie des gens.

**Dr. McMillan:** Les compagnies d'assurance le font cependant.

**M. Blaikie:** J'ai ma petite opinion là-dessus. J'ai ma petite opinion sur les gens qui conçoivent le monde du point de vue des affaires. Je ne m'attarderai pas cependant à cette question et je réserverai les remarques que j'ai à faire à mes collègues d'Ottawa qui représenteront l'Association médicale canadienne.

**Le président:** Docteur Chiasson.

**Dr. Chiasson:** Peut-être qu'on pourrait réfléchir assez longuement à la question pour modifier le régime des prestations et le rendre au moins en partie équitable pour ceux qui seront touchés. Le mot «responsable» tel que nous l'avons utilisé au départ dans notre bref mémoire ne s'appliquerait pas dans un régime de cotisations, car la cotisation serait appliquée du point de vue du gouvernement pour éviter que les médecins aient recours à la facturation supplémentaire. En effet, à mon avis, dans ce cas-là, il n'y a pas de responsabilités. La cotisation servirait plutôt à combler des besoins provinciaux budgétaires plutôt qu'à juger un patient du point de vue de sa consommation de soins médicaux.

**Le président:** Messieurs, ou plutôt docteurs, je voudrais . . .

**M. Rod Dobell:** Y a-t-il une distinction?

**Le président:** Pas du tout, quant à moi. Je tiens à vous remercier de votre témoignage. Il nous sera fort utile et nous nous réjouissons à l'idée que des représentants de l'organisme national viendront témoigner devant nous. Nous avons cru important, malgré le fait que des représentants d'organismes nationaux allaient comparaître devant nous, de rencontrer les représentants des ramifications régionales afin d'obtenir des opinions précises sur les problèmes d'une région donnée. Je



[Text]

be considered when we study policies related to our mandate and when we make recommendations.

• 1450

**Dr. Chiasson:** Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you.

The next witness whom I would like to approach the table is from the Prince Edward Island Council of the Disabled, Mr. Kevin Edgecombe, Executive Director. I would like to welcome Mr. Edgecombe before the task force and I would ask him if he has a statement that he would like to give to us before we proceed to questioning. If you do have a submission or any document that you want to file with us we can take that and you can put on the record whatever summary or whatever position you would like. Mr. Edgecombe.

**Mr. Kevin Edgecombe (Executive Director, Prince Edward Island Council of the Disabled):** Thank you, Mr. Chairman and members of the parliamentary task force. I do, indeed, have a written submission. I would be interested in knowing first whether a copy of it should be available to you now, Mr. Chairman, as I read through it or available later on.

**The Chairman:** If you have copies it would be helpful. Do you have extra copies?

**Mr. Edgecombe:** Yes, I have one extra copy and others could be made available.

**The Chairman:** We have facilities here to make photocopies. It is just a few pages, so you can read it into the record, Mr. Edgecombe.

**Mr. Edgecombe:** All right. Thank you very much.

I am here attending the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements on behalf of the voluntary, non-profit organization, the Prince Edward Island Council of the Disabled. The Council of the Disabled is a provincial association of persons on Prince Edward Island with a disabling condition. Our total membership comprises approximately 2,485 disabled persons. All types of disabilities are included in our membership, from highly visible disabilities to non-visible disabilities.

As an advocate for the disabled, I am here to voice the concerns of the many disabled who may be adversely affected by proposed changes in federal-provincial fiscal arrangements. Our organization has as its number one objective or priority, the improvement of life for the disabled citizens of our province.

It concerns me that the federal government through the Finance Minister, the Honourable Allan MacEachen, has suggested that \$2.3 billion be reduced from this year's budget. It also concerns me that the federal government is leaning more heavily towards equalization payments to the provinces as opposed to cost sharing and block funding arrangements with the provinces.

It is our organization's concern that the federal government is lessening its responsibility with respect to a level of satisfactory standards for areas of policy and jurisdiction affecting the

[Translation]

vous remercie et nous allons certainement tenir compte de votre témoignage quand nous réfléchirons aux politiques et aux recommandations qui ressortiront de l'exécution de notre mandat.

**Dr Chiasson:** Merci beaucoup.

**Le président:** Merci.

Notre prochain témoin à qui je demanderais de s'avancer est du Conseil des invalides de l'Île-du-Prince-Édouard. Il s'agit de monsieur Kevin Edgecombe, directeur exécutif. Je tiens à lui souhaiter la bienvenue et avant de donner la parole aux membres du groupe d'étude, je lui demanderai s'il a un exposé à faire. Si vous avez un mémoire ou tout autre document que vous voudriez voir annexé à notre compte rendu, donnez-nous en un exemplaire et ce sera fait. Monsieur Edgecombe.

**M. Kevin Edgecombe (directeur exécutif, Conseil des invalides de l'Île-du-Prince-Édouard):** Monsieur le président, messieurs les membres du groupe de travail parlementaire, je vous remercie. J'ai préparé un mémoire écrit. Dites-moi cependant si vous en voulez un exemplaire dès maintenant, car je le lirai.

**Le président:** Si vous en avez quelques exemplaires, ce serait utile.

**M. Edgecombe:** En effet, j'en ai. Prenez ce que j'ai et je vous en fournirai d'autres au besoin.

**Le président:** Nous avons des photocopieurs sur place. Il ne s'agit que de quelques pages, si bien que vous pouvez très bien le lire.

**M. Edgecombe:** Très bien. Merci beaucoup.

Je me présente devant les membres du groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le fédéral et les provinces au nom d'un organisme sans but lucratif, bénévole, le Conseil des invalides de l'Île-du-Prince-Édouard. Le Conseil est une association provinciale de gens de l'Île-du-Prince-Édouard souffrant d'un handicap quelconque. Nous réunissons environ 2,485 personnes handicapées. Ces personnes sont atteintes de divers handicaps, dans certains cas visibles et dans d'autres, pas.

Je suis le porte-parole des invalides et je tiens à vous exposer leurs préoccupations face aux répercussions néfastes potentielles d'éventuelles modifications dans les accords fiscaux entre le fédéral et les provinces. L'objectif premier ou la priorité de notre organisme est l'amélioration de la vie des handicapés dans notre province.

Je m'inquiète que le gouvernement fédéral par l'intermédiaire du ministre des Finances, l'honorable Allan MacEachen, envisage de réduire le budget de cette année de 2.3 milliards de dollars. Je m'inquiète également du fait que le gouvernement fédéral s'oriente davantage vers les paiements de péréquation aux provinces plutôt que d'avoir recours à une formule de partage des coûts ou au financement par tranches.

Notre organisme s'inquiète que le gouvernement fédéral renonce à une partie de ses responsabilités dans l'établissement de normes satisfaisantes pour ce qui est des politiques et de la

## [Texte]

poor and the disabled. The Council of the Disabled has long advocated that the disabled, be they mentally, emotionally or physically disabled, are people first and disabled second. We want to ensure that our people are served in an equitable way. Programs and services for the disabled are not in our estimation something which should be tampered with. Improved, yes, but not tampered with. The federal government has a moral commitment, I feel, to see that the rights, services and programs of disabled citizens are ensured. We are dealing with people's lives here. This is not, I repeat not, a straightforward question of economics—a matter for federal budget cuts. Our organization is aware of many people who are suffering. Does the federal government care, or do they want to remove their responsibility?

Take the disabled senior citizen who lives a confining life in a home for the aged, or a mentally disabled person who is discriminated against with respect to employment, or a chronically disabled person with multiple sclerosis in a special care unit of a provincial rehabilitation centre; can you tell me in all honesty that these people are not hurting? These people are as Canadian as you or I. Each of us as Canadian citizens owes a degree of obligation to persons less fortunate than ourselves. There is a role here for the volunteer sector, for men, women and children who donate many hours per week, year in and year out, to making this a more caring society. But volunteer strength can only go so far. The policy makers in this country need to facilitate the work of the volunteer sector, for example, long-term funding and commitment vis-à-vis grants and Manpower training programs, assistance to sheltered workshops. Short-term funding in these areas is not satisfactory. Short-term and short-sighted solutions do not resolve serious gaps or omissions in our

• 1455

Federal and provincial policy makers must do more than facilitate the voluntary sector, though. They must supplement efforts on their behalf. What is often lacking, I feel, is a degree of imagination on the part of our able-bodied society to improve conditions under which our disabled community must live. Negative public attitude towards the disabled, the inaccessible buildings that confront our physically disabled and the over-institutionalization of a large number of persons who have the potential to be productive citizens contributing to a better Canada are not situations that cannot be resolved. They are merely low priority in a society which prides itself on technical advances at the expense of what I would term "people progress".

What can the federal government do? I leave with you the following basic recommendations as put forward by the Prince

## [Traduction]

répartition des compétences touchant les pauvres et les invalides. Le Conseil des handicapés réclame depuis longtemps que les handicapés, qu'ils soient mentalement, émotionnellement ou physiquement handicapés, soient d'abord considérés comme des personnes humaines et ensuite comme des handicapés. Nous voulons nous assurer que nos membres sont servis équitablement. Les programmes et les services à l'intention des handicapés ne devraient pas faire l'objet de tripatouillage. On peut très bien les améliorer mais que toute mutilation soit hors de question. Le gouvernement fédéral a un engagement moral à l'égard des handicapés pour que soient respectés leurs droits, pour que soient fournis services et programmes. Il s'agit de la vie des personnes humaines. Ce n'est pas tout simplement une question d'économie, une simple question qui peut faire l'objet de restrictions budgétaires fédérales. Notre organisme est conscient du fait que beaucoup de personnes souffrent. Le gouvernement fédéral s'en soucie-t-il? Le gouvernement fédéral veut-il renoncer à ses responsabilités?

Prenez le cas d'un citoyen âgé confiné à un hospice pour vieillards, ou le cas d'une personne handicapée mentalement qui fait l'objet de discrimination quand elle cherche du travail ou encore celui d'une personne handicapée chroniquement, victime de sclérose en plaques, qui en est réduite à vivre dans une unité de soins spéciaux d'un centre de réadaptation provincial. Pouvez-vous prétendre que ces gens-là ne souffrent pas? Ces gens sont tout aussi Canadiens que vous et moi. Tout citoyen canadien a certaines responsabilités à l'égard de ses concitoyens moins bien choqués. Il y a là un rôle pour le secteur bénévole, pour les hommes, les femmes et les enfants qui, toutes les semaines, donnent de nombreuses heures, année après année, pour sensibiliser la société. Toutefois, il y a des limites à ce que les bénévoles peuvent faire. Les responsables des politiques de ce pays doivent favoriser le travail du secteur bénévole, par exemple, grâce à du financement et à des engagements à long terme comme des subventions et des programmes de formation de la main-d'œuvre, d'aide aux ateliers protégés. Dans ces secteurs, le financement à court terme n'est pas satisfaisant. Les solutions à court terme et de courte portée ne résolvent pas les lacunes ou les omissions graves de notre société.

Les responsables fédéraux et provinciaux de l'établissement des programmes doivent faire davantage pour faciliter la tâche du secteur bénévole en complétant leurs efforts. A mon avis, ce qui manque souvent, c'est un degré d'imagination de la part de notre société bien portante pour améliorer les conditions dans lesquelles doivent vivre nos handicapés. L'attitude négative du public envers les handicapés, l'inaccessibilité des immeubles à laquelle font face nos handicapés physiques et la surinstitutionnalisation d'un grand nombre de personnes ayant la faculté de devenir des citoyens productifs pouvant contribuer à un meilleur Canada, ce sont là des situations que l'on peut résoudre. Il s'agit simplement d'une priorité d'un dernier ordre dans une société qui se vante de ses progrès techniques aux dépens de ce que j'appellerais «le progrès de la personne».

Qu'est-ce que le gouvernement fédéral peut faire? Je vous soumets les recommandations de base présentées par le Conseil



## [Text]

Edward Island Council of the Disabled: 1) continuation, development and expansion of CAP and VRDP funding; 2) assurances that cost-sharing fiscal arrangements are continued as experience with block funding arrangements have shown that the provinces cannot be trusted to provide its citizens with people-oriented programs; 3) a commitment by the federal government to minimum standards in areas affecting the disabled and the poor; 4) a basic commitment by the federal government to ensure that all Canadian citizens are served in an equitable way; 5) the basic commitment by the federal government that basic level of services are ensured for everyone; 6) increased financial support by the federal government in areas of rehabilitation, health research, health promotion and prevention of disabilities; 7) long-term federal funding commitments to nonprofit organizations in the voluntary sector which have proven their worth over a period of time.

These are the recommendations that come to mind initially. Perhaps if more time had been available there could conceivably have been a large number of other recommendations, but these are the basis of what I wanted to bring forth to this committee. I would like to know if there are any questions, or whatever, and then I will branch into some other discussions I would like to have, just off the cuff, which are not part of this brief.

**The Chairman:** Do you want to make some more comments? You had better make them now.

**Mr. Edgcombe:** Okay. One area of concern which is indirectly mentioned in the brief concerns continued cost sharing of capital expenditures for the development or expansion of residential custodial care institutions for the mentally retarded. This mitigates against the right of every Canadian to live within the community of his or her choice and may in fact over time introduce an incentive for institutionalization of persons because they are handicapped. Indeed, all current research indicates that one's own home, or as home-like an environment as possible, is the optimum residential setting for the person who is mentally retarded, not unlike the average person.

if the federal government, consistent with the recommendations contained in *Obstacles*, were to discontinue cost sharing of institutions and shift—and I highlight shift—the funds this would make available into the development of community-based residential options, Canadians who are mentally retarded and their families would immediately be accorded what the rest of us take to be a fundamental right.

• 1500

Incidentally, over time there may be some economics realized since *obstacles* cites the following: Institutionalized person, \$30,000 per capita output of cost; community resident receiving appropriate services, \$8,000. In an instance like that, this would be a saving to the federal government of \$22,000 simply by shifting the emphasis on care from an institutional

## [Translation]

des invalides de l'Île-du-Prince-Édouard: 1) le maintien, le développement et l'expansion du financement en vertu du RAPC et de la RPI; 2) la garantie que les accords fiscaux sur le partage des coûts seront maintenus car l'expérience a démontré qu'en vertu des accords de financement par tranches on ne peut faire confiance aux provinces pour offrir à leurs citoyens des programmes orientés vers la personne; 3) un engagement du fédéral à garantir des normes minimales dans les domaines touchant les handicapés et les pauvres; 4) un engagement fondamental du gouvernement fédéral pour s'assurer que tous les citoyens canadiens soient traités de façon équitable; 5) un engagement fondamental du gouvernement fédéral garantissant un niveau de services de base à tous; 6) un appui financier accru du fédéral dans le domaine de la réadaptation, de la recherche et de la promotion dans le domaine de la santé ainsi que dans la prévention des invalidités; 7) un engagement fédéral de financement à long terme des organismes sans but lucratif du secteur bénévole qui ont fait leurs preuves au cours des années.

Voilà les premières recommandations qui me viennent à l'esprit. Si j'avais eu plus de temps j'aurais probablement eu un plus grand nombre de recommandations à vous soumettre, mais fondamentalement, c'est ce que je voulais soumettre à ce Comité. J'aimerais savoir s'il y a des questions ou autres choses, ensuite, je passerai à un autre sujet que je voudrais aborder, sans préparation et qui n'est pas contenu dans ce mémoire.

**Le président:** Si vous voulez faire d'autres commentaires, mieux vaut les faire maintenant.

**M. Edgcombe:** Très bien. Un domaine de préoccupation auquel le mémoire fait allusion porte sur le maintien du partage des coûts des dépenses en capital pour le développement ou l'expansion des institutions de soins en résidence pour les retardés mentaux. Cela va à l'encontre du droit de chaque Canadien de vivre dans la communauté de son choix et, au cours des années, peut en fait être un incitatif à mettre des personnes en institution parce qu'elles sont handicapées. En fait, toutes les recherches actuelles indiquent que le foyer ou un environnement semblable dans la mesure du possible constitue l'environnement résidentiel optimum pour la personne mentalement retardée, comme pour la personne normale.

Si, conformément à la recommandation contenue dans *Obstacles*, le gouvernement fédéral devait mettre un terme au partage des coûts pour les institutions et transférer ces fonds, j'insiste sur ce terme, au développement de possibilités résidentielles communautaires, on pourrait immédiatement offrir, aux retardés mentaux et à leurs familles, ce que nous considérons comme un droit fondamental.

Soit dit en passant, la situation économique a peut-être changé depuis qu'on a dit dans «*Obstacles*» que les personnes placées en institution coûtaient \$30,000 par personne alors que celles qui restaient dans la communauté n'en coûtaient que \$8,000. Autrement dit, en assurant les soins dans la communauté dans le plus grand nombre de cas possibles, et non plus

[Texte]

setting to that of the community where these people justifiably have a place.

Another particular issue that concerns me is the long-term funding of job creation projects which go to the volunteer sector to be orchestrated. By this I mean the Canada Community Services Program, whereby moneys are allocated over a three-year period. This certainly is a helpful gesture in that it provides funding over a long period of time, except the problem is with the built-in riders that go with it, actually permitting or suggesting that the voluntary sector agency take over responsibility for wages of those people who receive jobs from it. By that I mean that in the second year, I believe, it is down to 50 per cent funding of wages, in the third year 35 per cent; after that it is the responsibility of the voluntary agency.

Here in Prince Edward Island anyway, many volunteer agencies are in a situation financially of barely being able to cope with the very large number of demands placed on them. To some extent it is appreciated that a staff can come on stream over a three-year period, rather than in the former case when people were involved with agencies like ours for 17 or 20 weeks when they had barely become familiar with the way our organization operated, they were no longer in employment. It is impossible in many situations for organizations to pick up the tab of even the 50 per cent cost of wages in the second year, let alone 65 per cent in the third year.

The other thing I would like to bring up is simply, I guess, a matter of clarity regarding the \$2.3 billion spending cuts which are taking place in this financial budget of the federal government. First of all, is that figure accurate?

The information made available to me by the Canadian Council on Social Development indicating that between \$1 billion and \$2 billion was suggested to be reduced in social spending. Would that be correct?

**The Chairman:** Well we will ask them to come before us if they speak of figures like that they must know where they come from.

**Mr. Edgecombe:** Okay.

**The Chairman:** Are you through with your comments?

Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman.

I think you made an excellent presentation, Mr. Edgecombe, I compliment you on putting your material together in the short time that was available to you.

I want to clear up, first of all, some apparent misunderstandings which we are encountering with most of the witnesses concerning the global figures.

The social envelope, as shown in the government's budget, indicates a 10.6 per cent increase in dollars for the current year which started on April 1, 1981. It is up to us as a committee to make recommendations on where we think money should be spent at the different levels of the different programs. As an individual I do not take upon myself any limitations if I want to make recommendations to the other members of the committee for increased spending. Our terms of reference are that wide open.

[Traduction]

dans les institutions, le gouvernement fédéral économiserait \$22,000 par personne.

Le financement à long terme de la création d'emploi qui est actuellement orchestré par des organismes bénévoles est une autre de mes préoccupations. Je veux parler du programme des services communautaires qui a un nouveau budget tous les trois ans. Sans le moindre doute, c'est une mesure très utile qui permet d'envisager un financement à assez long terme, mais qui comporte un inconvénient inhérent puisqu'il permet aux organismes bénévoles d'assumer la responsabilité des salaires qui découlent de la création de ces emplois, ou du moins les encourage à le faire. Autrement dit, dès la deuxième année, le financement des salaires passe à 50 p. 100, à la troisième année, il n'est plus que de 35 p. 100 et par la suite, les organismes bénévoles sont laissés à leurs propres moyens.

En tout cas, dans l'Île-du-Prince-Édouard, beaucoup d'organismes bénévoles peuvent tout juste faire face aux demandes considérables qui leur parviennent. On commence à reconnaître l'importance de cette période de trois ans. Jusqu'à présent, les gens qui traitaient avec des organismes comme le nôtre travaillaient pendant 17 ou 20 semaines et au moment où ils commençaient à se familiariser avec nos activités, ils cessaient d'être employés. Le plus souvent, ces organismes n'arrivent pas à assumer les 50 p. 100 des coûts des salaires de la deuxième année, pour ne pas parler des 65 p. 100 de la troisième année.

Maintenant, j'aimerais apporter un éclaircissement sur les coupures budgétaires de 2.3 milliards qui ont été annoncées dans le budget du gouvernement fédéral. Pour commencer, ce chiffre est-il bien exact?

D'après les chiffres qui m'ont été communiqués par le Conseil canadien sur le développement économique, on aurait envisagé de réduire les dépenses dans le domaine social de 1 à 2 milliards de dollars. Est-ce exact?

**Le président:** Nous allons leur demander de comparaître; s'ils avancent ces chiffres, ils doivent savoir d'où ils viennent.

**M. Edgecombe:** Okay.

**Le président:** Avez-vous terminé?

Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Edgecombe, votre exposé me semble excellent; je vous en félicite, d'autant plus que vous avez eu fort peu de temps pour le préparer.

Je veux commencer par préciser quelque chose; c'est un malentendu qui surgit souvent avec nos témoins au sujet des chiffres.

L'enveloppe sociale qui figure dans le budget du gouvernement contient une augmentation en dollars de 10.6 p. 100 pour l'année qui commence le 1<sup>er</sup> avril 1981. Cela dit, c'est à nous, le comité, de faire des recommandations sur la façon de répartir les sommes disponibles dans les différents programmes. Cela dit, rien ne nous empêche de recommander individuellement aux autres membres du Comité d'augmenter le budget des dépenses. Cela vous donne une idée de la portée de notre mandat.



[Text]

Just to clarify—because there is always discussion of cuts—the cut in the way it has been presented has been in the form of a restriction of the amount of the increase. But in actual dollars the social program will be increased next year by 10.6 per cent.

• 1505

**Mr. Edgecombe:** The increases that you are discussing here is: Has there been a shift in terms of moneys formally allocated under the cost-sharing arrangements into other forms such as block funding or equalization payments. In other words, a shifting there from one . . .

**Mr. Herbert:** As to the allocation between programs that will be decided after we have made a report, after the government has had discussions with the provinces, after it has come to some conclusion about what it can get away with as a government, if you like.

But, now to deal with your brief, Mr. Edgecombe, because you make some excellent points, and I would say—and I speak again as an individual—that your points Nos. 3, 4 and 5 are accepted without reservation. I think, too, most of us—I can almost speak for the committee—will be committed to the points that you make in Nos. 3, 4 and 5.

First of all, may I question you about what precisely you have got on the island as either institutional facilities or training facilities for the disabled.

**Mr. Edgecombe:** Okay. One of the types of facilities that we have is the occupational training centre, for instance, which is a form of training largely for mentally disabled persons in terms of assessments and counselling, and in terms of jobs, job placements to some extent, although I am not terribly sure they have been very successful in terms of job placements necessarily. In other words, people are going through these training programs but not necessarily locating work on the outside.

**Mr. Herbert:** You said that they train these people to perform useful tasks.

**Mr. Edgecombe:** Exactly.

**Mr. Herbert:** To obtain employment if possible and jobs that are remunerative. Therefore, this will make them less dependant upon society.

**Mr. Edgecombe:** Yes, that is right.

**Mr. Herbert:** You mentioned the mentally disabled. What about the physically disabled?

**Mr. Edgecombe:** There are no physically disabled people in that particular establishment. The physically disabled on Prince Edward Island do not necessarily have that many workshops or centres whereby they can train. They tend to fit in with the regular Manpower training programs or Manpower industrial training programs, which are open to the general public, and are channelled into such Manpower training via special needs counsellors at the Manpower centres.

**Mr. Herbert:** I assume that the facilities that exist are funded at the discretion of the provincial government.

[Translation]

Le sujet des coupures revient sans cesse sur le tapis et à ce propos, je vous rappelle qu'il s'agit d'une diminution des augmentations; c'est du moins la façon dont on a présenté les choses. En tout cas, en termes de dollars, le programme social augmentera l'année prochaine de 10.6 p. 100.

**M. Edgecombe:** Pour ce qui est des augmentations: on peut se demander si l'on a remplacé les sommes consenties auparavant en vertu des accords de partage des coûts par le financement par tranches ou les paiements de péréquation. Il y aurait donc eu un déplacement de . . .

**M. Herbert:** Je songeais à la répartition entre les différents programmes dont on décidera après la publication du rapport, après que le gouvernement en aura discuté avec les provinces et en aura tiré des conclusions.

Pour en venir à votre mémoire, M. Edgecombe, il comporte des arguments excellents et, je tiens à vous dire—je parle en mon nom propre—que les points 3, 4 et 5 peuvent être acceptés sans réserve. Je peux quasiment me faire le porte-parole du Comité pour vous dire que la plupart d'entre nous s'engagent à respecter ce que vous y préconisez.

Puis-je vous demander tout d'abord quels sont les établissements ou centres de formation destinés aux handicapés dont vous disposez dans l'Île?

**M. Edgecombe:** Très bien. Nous avons un centre de formation professionnelle destiné en grande partie aux handicapés mentaux où nous offrons des services d'évaluation et de counselling. Il y a aussi un service de placement, mais je ne suis pas sûr qu'il ait été très utile. Les handicapés suivent donc ces programmes de formation, sans nécessairement trouver du travail à l'extérieur.

**M. Herbert:** Vous avez dit qu'ils y étaient formés à des tâches utiles.

**M. Edgecombe:** Exactement.

**M. Herbert:** Afin, si possible, de trouver un emploi rémunérateur, ce qui les rendrait moins dépendants de la société.

**M. Edgecombe:** Oui, c'est exact.

**M. Herbert:** Vous avez fait allusion aux handicapés mentaux. Qu'en est-il des handicapés physiques?

**M. Edgecombe:** Cet établissement n'en compte pas. Les handicapés physiques de l'Île-du-Prince-Édouard n'ont pas à leur disposition de nombreux ateliers ou centres de formation. Ils s'intègrent donc aux programmes normaux de formation de la main-d'œuvre, à caractère général ou centrés sur l'industrie, accessible au grand public, et sont renvoyés aux centres de formation de la main-d'œuvre par des conseillers s'occupant de personnes ayant des besoins spéciaux.

**M. Herbert:** Je suppose que les établissements existants sont financés au gré de la province.

[Texte]

**Mr. Edgecombe:** Yes, and I would suggest that a number of them are cost shared, however, in the sense that these are federal-provincial . . .

**Mr. Blenkarn:** Are they CAP programs?

**Mr. Edgecombe:** They are CAP programs, yes, exactly.

**Mr. Herbert:** The federal government will be sharing the cost but it will be at the discretion of the provincial government as to the amount of funding that goes into these institutions.

**Mr. Edgecombe:** Yes. I am not absolutely certain, but to the best of my knowledge that is the case.

**Mr. Herbert:** It is my understanding that the provincial government makes the decision . . .

**Mr. Edgecombe:** Yes, sir.

**Mr. Herbert:** . . . and that the federal government pays 50 per cent of the cost of that decision.

**Mr. Edgecombe:** Yes, sir.

**Mr. Herbert:** Of course, this is not a criticism of the provincial government because the provincial government presumably has to make a decision based on its ability to pay.

**Mr. Edgecombe:** That is correct.

**Mr. Herbert:** We have discussed your preference here for cost sharing.

**Mr. Edgecombe:** Yes. The reason for that is that with an organization like ours, for instance, where we operate under a fee-for-service from the Department of Community Affairs, we are obliged to submit a series of programs and services that we will offer and in turn are supplied with dollars to carry out those programs.

In the situation with cost-shared arrangements, organizations like ours and many others under CAP funding are assured that dollars that are made available for social types of activities are put into those social-related activities. Take the problem so often with something like block funding, for instance. I am not terribly informed of just how these mechanisms work, but in situations where some areas related to health are block funded, all those dollars are not necessarily put into health; there can conceivably be moneys diverted to highways or forestry. Again, I am not sure, and I could not actually quote specific cases where this is happening, but there are rumours to that effect.

• 1510

**Mr. Herbert:** I want to stay with this point. You have indicated that with block funding there is a possibility that funds might be used for other purposes.

**Mr. Edgecombe:** Yes, sir.

**Mr. Herbert:** But that in cost sharing, since it is the province's choice, the limitation then will be on the extent to which the province can raise the 50 per cent.

**Mr. Edgecombe:** Yes, I realize that.

[Traduction]

**M. Edgecombe:** Oui, un certain nombre d'entre eux sont à frais partagés, en ce sens qu'il s'agit de programmes fédéraux et provinciaux . . .

**M. Blenkarn:** S'agit-il de programmes relevant du Régime d'assistance publique du Canada?

**M. Edgecombe:** Exactement.

**M. Herbert:** Les autorités fédérales prennent à leur charge une partie des coûts, mais c'est à la province de décider des sommes à allouer aux établissements en question.

**M. Edgecombe:** Oui. Oui, je n'en suis pas tout à fait sûr mais à ma connaissance, c'est bien ainsi que cela se passe.

**M. Herbert:** Sauf erreur de ma part, c'est la province qui prend la décision . . .

**M. Edgecombe:** Oui, monsieur.

**M. Herbert:** Et le gouvernement fédéral acquitte 50 p. 100 du coût de cette initiative.

**M. Edgecombe:** Oui, monsieur.

**M. Herbert:** Ce n'est pas une critique que j'adresse à la province car elle doit sans doute tenir compte de sa capacité financière.

**M. Edgecombe:** Exactement.

**M. Herbert:** Nous avons discuté de votre préférence à l'égard de la formule du partage des coûts.

**M. Edgecombe:** Oui. Notre organisme, par exemple, relève du ministère des Affaires communautaires et offre des services payants. Il nous faut présenter une gamme de programmes et de services pour lesquels nous sommes financés.

Pour ce qui est des accords de partage de coûts, des organismes comme le nôtre et bien d'autres financés par le Régime d'assistance publique du Canada se voient garantir que les fonds seront consacrés à des activités à caractère social. Prenons le problème rencontré si souvent avec le système de financement par tranches. Je ne sais pas très bien comment il fonctionne, mais dans les domaines de santé faisant l'objet d'un financement par tranches, toutes les sommes ne sont pas nécessairement investies dans le secteur de la santé. On peut imaginer qu'une partie d'entre elles sont consacrées aux autoroutes ou aux forêts. A nouveau, je ne suis pas sûr de pouvoir citer effectivement les cas où cette situation s'est produite mais il y a eu des rumeurs en ce sens.

**M. Herbert:** J'aimerais continuer à discuter de cette question. Vous avez indiqué que dans le cas du financement global, il pourrait y avoir des cas où on utilise ces fonds à d'autres fins.

**M. Edgecombe:** Oui.

**M. Herbert:** Mais que dans le cas du partage des frais, il y a des limites aux fonds à dépenser, dans la mesure où ce sont les provinces qui font le choix et qui sont obligées de trouver des fonds équivalents à 50 p. 100.

**M. Edgecombe:** Oui, je m'en rends compte.



[Text]

**Mr. Herbert:** At the moment, it is 50 per cent sharing. There is then an advantage if we could look to other programs that the federal government might prefer to use which would provide 100 per cent dollars.

**Mr. Edgcombe:** Yes, that would be good in theory if the money reached the organizations and the workshops and the people in the programs. This is where I have to caution you, though. It would be fine the other way, of 100 per cent or whatever, as long as the total dollars reached the people who are involved in those areas of rehabilitation; and there is where the catch is. Until we can be assured that the dollars allocated in any different formula will for certain reach the people involved in these areas in rehabilitation and in training, then we are not that keen to see any proposed changes. We prefer cost-sharing arrangements whereby we can see and put the provincial people on stand for where these dollars are going.

**Mr. Herbert:** I have two proposals to put to you. In the case of other persons who are benefiting from social programs administered by the provinces, the provinces have admitted that there is some impact on the amount of moneys that they have to put into social services resulting from other federal programs such as unemployment insurance, the guaranteed income supplement for elderly persons, the spouse's allowance, family allowances and so on, and all of these are 100 per cent federal dollars. Have you thought about promoting the guaranteed annual income which would put 100 per cent federal dollars directly into the hands of disabled persons?

**Mr. Edgcombe:** No, I have not.

**Mr. Herbert:** Okay. The federal government has many training programs for adults; have you considered promoting federal government training programs for disabled persons?

**Mr. Edgcombe:** Specifically for the disabled?

**Mr. Herbert:** Because you are representing disabled groups.

**Mr. Edgcombe:** I realize that. I guess to some extent the problem here is that when there is a development of programs and services for the disabled, they do not necessarily want to go the separate and apart type of program and services. The International Year of Disabled Persons reflected the basic consensus that the disabled want to fit in and be a part of regular society. And so when you set up programs and services, if I understand you correctly, that would be training programs separate and apart from the general programs and you thereby put them in a different forum.

**Mr. Herbert:** I am thinking specifically of training programs, institutions, such as they have in the United States, that are intended to train disabled persons in order for them to find something they can do to become useful members of society and to provide them with income. We do very little of that in Canada.

**Mr. Edgcombe:** That is right.

**Mr. Herbert:** Such adult training would presumably be a federal responsibility. It would be a manner by which the federal government could give direct assistance to disabled

[Translation]

**M. Herbert:** Pour l'instant il s'agit d'un partage à 50 p. 100. Le gouvernement fédéral pourrait préférer essayer de trouver d'autres programmes où il y aurait un 100 p. 100 d'équivalence.

**M. Edgcombe:** En théorie, ce serait excellent, à condition que l'argent parvienne aux organisations, aux ateliers et aux gens qui participent aux programmes. Mais c'est là où je dois vous mettre en garde. En effet, il faut que la totalité de l'argent soit versée aux personnes qui œuvrent dans ces domaines de réadaptation mais, à moins qu'on puisse s'assurer que dans le cadre de ces formules, cet argent va à ces domaines et à cette formation, il n'y a pas tellement de raisons de changer le système. Nous préférons encore nous en remettre aux accords de partage des frais qui nous permettent de demander aux responsables au niveau provincial de rendre compte des dépenses.

**M. Herbert:** J'ai deux propositions à vous faire. Dans le cas de ces autres personnes qui profitent de ces programmes sociaux, administrés par les provinces, les gouvernements provinciaux ont admis que les sommes qu'ils injectaient les services sociaux pouvaient être influencées par les fonds fournis à 100 p. 100 par le gouvernement fédéral dans d'autres programmes tels que l'assurance-chômage, le supplément des revenus garantis pour les personnes âgées, l'allocation du conjoint, l'allocation familiale etc... Avez-vous songé à promouvoir un revenu annuel garanti qui fournirait 100 p. 100 de l'argent fédéral directement aux handicapés?

**M. Edgcombe:** Non, je n'y ai pas songé.

**M. Herbert:** D'accord. Le gouvernement fédéral offre de nombreux programmes de formation aux adultes, mais est-ce que vous avez songé à offrir ces programmes de formation aux handicapés?

**M. Edgcombe:** Aux handicapés en particulier?

**M. Herbert:** Puisque vous représentez les groupes d'handicapés?

**M. Edgcombe:** Je comprends, mais je crois que jusqu'à un certain point l'on peut dire que lorsqu'on établit des programmes et services à l'intention des handicapés, ces derniers ne veulent peut-être pas toujours qu'on établisse une distinction dans leur cas. L'Année internationale des personnes handicapées nous a fait comprendre que fondamentalement, les handicapés veulent s'intégrer et faire partie de la société ordinaire. Par conséquent si je comprends bien ce que vous voulez dire, lorsque vous établissez des programmes et services, distincts des programmes de formation et des programmes généraux, vous les établissez sous une forme différente.

**M. Herbert:** Je songeais particulièrement aux programmes et aux institutions de formation tels qu'ils existent aux États-Unis et qui ont pour objectif de former les personnes handicapées afin qu'elles deviennent des membres utiles de la société et qu'elles gagnent un revenu. Nous agissons très peu en ce sens au Canada.

**M. Edgcombe:** C'est exact.

**M. Herbert:** Une formation pour adulte de ce genre, relève-t-elle probablement du gouvernement fédéral. Ceci permettrait au gouvernement fédéral d'aider directement les personnes

[Texte]

persons, and it would get rid of the necessity for provinces such as Prince Edward Island that have some fiscal restraints in finding the 50 cents necessary to make the total dollar.

**Mr. Edgecombe:** Right. That would be a very good suggestion then, based on just the information you have provided.

**Mr. Herbert:** What I am looking for is some way in which we can get over the difficulty. You and several other groups have suggested cost sharing, but cost sharing always means that the province has to find 50 cents of the dollar. If that is difficult, and it obviously is in the cases of Newfoundland, which we visited yesterday, and Prince Edward Island today, then we have to look for some other means to achieve the same objective.

• 1515

**Mr. Edgecombe:** Yes. It is the same thing that I keep coming back to, that that would in all likelihood be good if federal dollars were allocated for such things as adult training for disabled, and as long as the moneys so allocated made it to such training programs.

**Mr. Herbert:** Fine, now if they were administered by the federal government I assume you would take that for granted.

**Mr. Edgecombe:** Yes, hopefully.

**Mr. Herbert:** One last point. You made an interesting comparison, which I also heard yesterday in different dollar form, of \$30,000 per annum for a person in an institution to \$8,000 for the same person in a home. What mechanism would you see through which the federal government could financially assist to make sure that it was possible for that person to be in a home at a cost of \$8,000 instead of in an institution at a cost of \$30,000? You surely recognize there is a direct federal interest in this, in that in the first case it costs the federal government on a 50-50 basis, \$15,000; whereas if they picked up all the dollars and got the person into a home it would only cost them \$8,000.

**Mr. Edgecombe:** One suggestion would be—and I think the Canadian Association for the Mentally Retarded will at a forthcoming meeting be making a presentation to this group—in the area of being supportive of say, mental health work being done in communities. In other words, you could pump in the dollars to make sure that community-oriented services were carried out, and they cannot be necessarily carried out without sufficient funding. So, initially, I think I would say simply that dollars should go into care or rehabilitation that emphasizes community.

**Mr. Herbert:** I see some constitutional problem here, because, quite obviously, most of us can see that as a provincial area of responsibility.

**Mr. Edgecombe:** Communities?

**Mr. Herbert:** Funding at the social services level.

**Mr. Edgecombe:** Yes, but putting dollars into programs in communities, I do not quite see how that could not be a federal jurisdiction. I mean, you would simply be decentralizing your services, getting them into the communities. What I am saying is to simply put the dollars into programs that will get

[Traduction]

handicapées et ceci allégerait le fardeau de provinces telles que l'Île-du-Prince-Édouard qui ont du mal à trouver les 50 cents nécessaires pour obtenir un dollar.

**M. Edgecombe:** C'est exact. Ce serait une excellente proposition d'après les renseignements que vous nous avez fournis.

**M. Herbert:** Je cherche des façons de contourner la difficulté. Vous et plusieurs autres groupes ont proposé des programmes de participation aux frais, mais ceci oblige toujours la province à trouver les 50 cents nécessaires pour obtenir un dollar d'aide. Il est difficile de procéder ainsi, et c'est certainement le cas de Terre-Neuve, que nous avons visité hier et de l'Île-du-Prince-Édouard que nous avons visité aujourd'hui, alors, il nous faudra chercher d'autres moyens d'atteindre cet objectif.

**M. Edgecombe:** Oui. J'en reviens toujours à cette même question, à savoir qu'il serait excellent que le gouvernement fédéral fournisse les fonds pour la formation pour adultes handicapés à condition que cet argent profite à ces programmes de formation.

**M. Herbert:** D'accord, et vous accepteriez que ces programmes soient gérés par le gouvernement fédéral.

**M. Edgecombe:** Oui, c'est à espérer.

**M. Herbert:** Une dernière question: vous nous avez établi une comparaison intéressante et déjà hier, je l'avais entendu mais avec des chiffres différents. En effet, il en coûte \$30,000 par année pour garder une personne dans une institution, alors qu'il n'en coûte que \$8,000 lorsqu'elle est chez elle. Est-ce que vous vous rendez compte que le gouvernement fédéral est directement intéressé par cette question, car dans le premier cas il doit dépenser la moitié du coût total de \$30,000, soit \$15,000, tandis que dans le second cas, si la personne handicapée reste chez elle, il ne lui en coûte que \$8,000?

**M. Edgecombe:** Le gouvernement fédéral pourrait encourager les communautés à œuvrer dans le domaine de la santé mentale et je crois que l'Association canadienne pour les déficients mentaux va soumettre un exposé en ce sens à votre groupe lors d'une séance ultérieure. En d'autres termes, vous pourriez injecter les dollars dans les communautés afin que celles-ci rendent un service communautaire qui autrement, pourrait être inexistant. Donc, je dirais que cet argent devrait être versé à des fins de réadaptation dans un cadre communautaire.

**M. Herbert:** Il y a cependant un problème constitutionnel dans ce cas, car il est évident que la plupart d'entre nous réalisent qu'il s'agit là d'une responsabilité provinciale.

**M. Edgecombe:** Les communautés?

**M. Herbert:** Le financement au niveau des services sociaux.

**M. Edgecombe:** Oui, mais je ne vois pas pourquoi l'injection de fonds dans des programmes communautaires ne pourrait ressortir à la compétence fédérale. Il ne s'agit que d'injecter des sommes dans des programmes bénéfiques à la communauté. Je ne vois pas le problème.



[Text]

siphoned out into the communities. I do not see that there is a problem there.

**Mr. Herbert:** I personally like the idea, I like it very much, but I wonder whether or not it is going to be possible in view of the allocated levels of power of the two levels of government, the provincial and the federal governments. This is why I have been looking for ways by which the federal government could get into the whole area of assistance to the less-favoured persons in society, the disabled and so on, without running into conflict with the provincial governments who at the moment guard for themselves the complete control of the way they spend their dollars in the social services field.

**Mr. Edgcombe:** It is an enormous problem.

**Mr. Herbert:** Yes, but we look to groups such as yours, and I hope other groups that follow you, to suggest to us the means by which we can achieve that objective if that is what the government wants to do, and as a member of the government that is what I would like to see the government do.

**Mr. Edgcombe:** Right. In the area of social services it is somewhat difficult. I am not sure just what avenues could be explored whereby the federal government could intervene without necessarily stepping on toes of the provincial people. However, I would think it is a matter of the federal people sitting down with provincial ministers of social services to come up with means. It is simply a matter of co-operation and collaboration between the two powers.

I would need time to think of just what exactly we in the volunteer sector could do to facilitate such changes, but in the end the bottom line would be provincial and federal people sitting down to discuss seriously how such federal moneys could be put in without interference from provincial people.

• 1520

**Mr. Herbert:** And you would not object to the federal government requiring some conditions on the way these funds are spent at the provincial level.

**Mr. Edgcombe:** No, I myself would not. But you will not have the problem necessarily with me. You will have it with the provincial people.

**Mr. Herbert:** Okay. Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Before Mr. Thacker goes on, I want to point out that the province has increased its participation in CAP from \$13 million this year to \$16 million anticipated for the current year 1981-82, thereby significantly increasing the use of the Canada Assistance Plan. Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Mr. Vice-Chairman, I want to clarify a matter for the record because it came up in Newfoundland as well with respect to the council position. The concern is that there is going to be this cutback of \$1.5 billion. For 1981-82 the per cent of the budget going to social affairs is 10.6; for 1982-83 it will be 6.3 and for 1983-84 it will be 6.9. I am informed by Department of Finance officials that those projections include this cutback—that is \$500,000 next year and \$1

[Translation]

**M. Herbert:** J'aime bien cette idée, mais je me demande si c'est possible, compte tenu des pouvoirs attribués aux niveaux provincial et fédéral de gouvernement, c'est pourquoi j'ai cherché à trouver des moyens qui permettraient au gouvernement fédéral d'aider les personnes défavorisées de notre société, les handicapés, etc. sans qu'il y ait conflit avec les gouvernements provinciaux qui, pour l'instant, se réservent le contrôle total de la façon elles dépensent leur argent dans le domaine des services sociaux.

**M. Edgcombe:** C'est là un problème très sérieux.

**M. Herbert:** Oui, mais nous espérons que des groupes tel que le vôtre, et d'autres qui suivront, nous proposeront des moyens pour atteindre cet objectif si telle est l'intention du gouvernement, et à titre de député, j'aimerais que le gouvernement procède ainsi.

**M. Edgcombe:** D'accord. Il y a des difficultés dans ce domaine des services sociaux et je ne sais pas exactement comment le gouvernement fédéral pourrait procéder sans marcher sur les pieds des responsables provinciaux. Toutefois, je crois qu'il s'agit essentiellement pour les responsables du gouvernement fédéral de rencontrer les ministres provinciaux responsables des services sociaux afin de trouver des moyens de résoudre ces difficultés. Il s'agit simplement d'une question de collaboration entre les deux pouvoirs.

Il me faudrait du temps pour réfléchir à la façon dont le secteur des bénévoles pourrait favoriser de tels changements mais en dernier ressort, c'est aux responsables fédéraux et provinciaux qu'incombe la responsabilité de discuter sérieusement de la façon dont l'argent du fédéral pourrait être dépensé sans empiéter sur les pouvoirs provinciaux.

**M. Herbert:** Vous ne vous opposeriez pas à ce que le gouvernement fédéral impose certaines conditions quant à la façon dont ces fonds seraient dépensés par la province.

**M. Edgcombe:** Non, je ne m'y opposerais pas personnellement. Cependant, ce n'est pas nécessairement moi qui serais difficile. Vous aurez ce problème avec les représentants provinciaux.

**M. Herbert:** D'accord. Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Avant que M. Thacker poursuive, je désire préciser que la province a accru sa participation au RAPC de 13 millions de dollars cette année à un budget prévu de 16 millions de dollars pour l'année 1981-1982, ce qui entraîne un accroissement considérable de l'utilisation du régime d'assistance publique du Canada. Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Monsieur le vice-président, aux fins du compte rendu, je désire préciser une question soulevée également à Terre-Neuve, relativement à la position du Conseil. On s'inquiète de cette réduction possible de 1.5 milliard de dollars. Pour 1981-1982, 10.6 p. 100 du budget est consacré aux affaires sociales; pour 1982-1983, cette proportion passerait à 6.3 p. 100, puis pour 1983-1984, elle sera de 6.9 p. 100. Des fonctionnaires du ministère des Finances m'ont dit que ces

[Texte]

billion the following year. So I think your point is well taken that in percentage terms there is a reduction in the per cent of the budget being allocated to social affairs as an envelope. So to that extent, Mr. Vice-Chairman, I think the record should be clear; I am afraid it was not crystal clear.

Now, Mr. Edgecombe, I was looking in your letter for the actual typed statement that you had made that you do not trust provincial governments to render services to the disabled. Did I hear you correctly? Did you say that?

**Mr. Edgecombe:** No. I will just read it again. It was point No. 2 of the recommendations:

assurances that cost-sharing fiscal arrangements are continued, as experience with block funding arrangements have shown that the provinces cannot be trusted to provide its citizens with people-oriented programs.

I am thinking of the areas of block funding and of health for instance which is one particular area whereby moneys allocated by the feds for health do not always necessarily find their way to health care and rehabilitation. Some of those dollars conceivably go to other sources.

**The Vice-Chairman:** Have you any figures on that?

**Mr. Edgecombe:** No, because this was provided to me by other persons, you see.

**The Vice-Chairman:** Your provincial government does not say that nor do your provincial government figures reveal it that way; neither do our federal figures reveal it that way with respect to health.

**Mr. Edgecombe:** Yes.

**Mr. Thacker:** So, Mr. Chairman, my question was to ask the witness whether or not he could produce for the task force some hard evidence of that actually occurring, because we would naturally like to have the real evidence.

**Mr. Edgecombe:** Yes, right. No, I think I mentioned earlier that I do not have the individual cases at hand to present. It would be a matter of having to discuss that with a number of people in terms of whether they wish to have that information or those cases made available to you people. And I would not have that information whether they would be agreeable to reveal what those situations were.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, the evidence we have got so far in terms of statistics, et cetera, does not indicate that to be the case. So if you want us to accept that statement, then I would ask you to provide some hard evidence that we can tie it to.

**Mr. Edgecombe:** Okay, if the people who have presented me with the facts are agreeable to presenting it to you. That is all I can say.

**Mr. Thacker:** Thank you.

**The Vice-Chairman:** Mr. Weatherhead.

[Traduction]

projections tiennent compte de cette réduction... c'est-à-dire \$500,000 l'an prochain et un milliard de dollars l'année suivante. Je crois donc que vous avez raison de souligner qu'en pourcentage, il y aura une réduction de la part du budget consacrée à l'enveloppe des affaires sociales. Monsieur le président, je crois donc qu'à cet égard le compte rendu devrait être bien précis; je crains bien que tel n'était pas le cas.

Monsieur Edgecombe, je cherchais dans votre lettre le passage dactylographié où vous disiez ne pas faire confiance aux gouvernements provinciaux ce qui est des services aux personnes handicapées. Vous ai-je bien entendu? C'est bien ce que vous avez dit?

**M. Edgecombe:** Non. Je vais relire. Il s'agit de la deuxième recommandation:

l'assurance que les arrangements fiscaux de partage des frais seront maintenus, puisque l'expérience a démontré que dans le cadre des ententes de financement global, on ne peut faire confiance aux provinces pour offrir aux citoyens des programmes desservant la population.

Je pense par exemple au financement global pour les soins de santé, l'un des domaines où les sommes accordées par le gouvernement fédéral ne sont pas toujours nécessairement consacrées aux soins de santé et à la réadaptation. Il est possible que certains de ces fonds soient dépensés à d'autres fins.

**Le vice-président:** Avez-vous des données à ce sujet?

**M. Edgecombe:** Non, parce que ce renseignement m'a été fourni par d'autres personnes.

**Le vice-président:** Votre gouvernement provincial et les données qu'il fournit ne révèlent pas qu'il en soit ainsi; pour ce qui est des soins de santé, les données du gouvernement fédéral ne corroborent pas plus cette affirmation.

**M. Edgecombe:** En effet.

**M. Thacker:** Alors monsieur le président, je demanderais au témoin s'il peut fournir à notre groupe de travail des preuves fermes indiquant que telle est la situation; naturellement, nous voudrions bien en avoir la preuve.

**M. Edgecombe:** Oui, d'accord. Je crois avoir dit plus tôt que je ne saurais vous présenter de cas particulier. Il faudrait en discuter avec un certain nombre de personnes pour voir si elles désirent que ces renseignements ou que ces cas vous soient communiqués. Pour l'instant, je ne sais pas si elles accepteraient de révéler l'état de la situation.

**M. Thacker:** Monsieur le président, jusqu'à maintenant les statistiques et les autres données que nous avons reçues n'indiquent pas que tel soit le cas. Si vous voulez que nous acceptions cette affirmation, je vous demanderais de nous en fournir la preuve formelle.

**M. Edgecombe:** D'accord, je le ferai si les gens qui m'ont présenté ces faits acceptent de vous en faire part. C'est tout ce que je puis dire.

**M. Thacker:** Merci.

**Le vice-président:** Monsieur Weatherhead.



[Text]

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, a supplementary on that particular point. I am not sure whether or not you mentioned this matter earlier this afternoon, Mr. Chairman, but you have mentioned it during the last couple of days, and it is just the fact that in 1976-77 which was the last year before the block funding came into effect, the health and post-secondary education expenditures portion of the federal government with respect to spending in P.E.I. was 39.3 per cent. The feds contributed almost 40 per cent in the last year before block funding, 1976-77, to health and post-secondary education. In 1980-81, the feds are giving 57.4 per cent, or some 18 per cent more, in this same field. You can argue with these figures and about where the money goes in any way you want, but, without getting into a partisan discussion with my friends from Lethbridge and Mississauga, I think there is still some truth in what you were saying, that you can at least dispute as to where the proportions are going and this sort of thing—without going into any further discussions on that. On our seven-man task force, we are not interested in partisan points, and what not, particularly at this stage of the proceedings but I think that should be reiterated, which is that from the figures we have in our books here the federal contribution has gone from 40 per cent in the year before block funding, five years ago, to 57 per cent at this time in these three particular areas that are covered by block funding.

• 1525

**Mr. Edgcombe:** For me, the figures and whether, in fact, justification can be made that the federal government has put increases in the social service package matter little. In the line of work I do, as Executive Director of the Council of the Disabled, I hear complaints from persons—just within this past month, for instance, the clothing allowance has been removed from persons on social assistance. I can say to them that the federal government, over the last number of years, has upped the ante and put in a higher percentage. But the bottom line, with the calls I get, is that it is very difficult in a situation like mine to try to stipulate that it is not the feds' fault, because they seem to be increasing it and increasing it, and I am not absolutely certain that it is the fault of the province. I am not certain what these power struggles are or what is happening. All I know is that I get calls from people who are saying, "This is what is going down, what can you do, as an advocate, to help to change this?" That is the thought I am trying to leave with you. It is what actually occurs at the consumer level that counts with what these people—not the bickering back and forth in terms of increases or decreases in dollars.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Edgcombe. You have given us some valuable testimony. Your testimony, in a sense, has been consistent with the recurring themes we have heard from the public organizations that came before us in Ottawa, yesterday in Newfoundland, and again here today. They were expressing a concern that moneys that were originally appropriated at the federal level for the health field, or hospital insurance and post-secondary education, are not now—now that you have a different system whereby these

[Translation]

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, j'aurais une question supplémentaire à ce sujet. Je ne suis pas certain que vous ayez soulevé ce fait un peu plus tôt cet après-midi, mais vous en avez parlé au cours des derniers jours; en 1976-1977, la dernière année avant la mise en œuvre du financement global, dans l'Île-du-Prince-Édouard, le gouvernement fédéral assumait 39.3 p. 100 des dépenses en matière d'enseignement postsecondaire et de soins de santé. En 1976-1977, soit la dernière année avant l'adoption du financement global, la part du gouvernement fédéral dans le domaine de la santé et de l'éducation postsecondaire était de 40 p. 100. En 1980-1981, la part du fédéral était de 57.4 p. 100, ce qui représente une augmentation de 18 p. 100. Vous pouvez contester ces chiffres, mais je pense, sans vouloir entamer un débat avec mes amis de Lethbridge et de Mississauga, qu'il y a une part de vérité dans ce que vous dites. On peut toujours discuter de la répartition des fonds sans entrer dans le détail. Le Comité n'est pas censé être partisan, mais je crois qu'il faut souligner que, depuis l'adoption du régime de financement global, il y a cinq ans, la part fédérale est passée de 40 à 57 p. 100 dans les trois domaines touchés par le financement global.

**M. Edgcombe:** Il m'importe peu de savoir si la part du gouvernement fédéral a augmenté. A titre de directeur exécutif du Conseil des handicapés, je reçois des plaintes... depuis un mois, par exemple, les assistés sociaux ne reçoivent plus d'allocation pour les vêtements. Je peux toujours leur dire que la part du fédéral a augmenté. Mais il est très difficile de convaincre les personnes qui m'appellent qu'il ne faut pas blâmer le gouvernement fédéral dont la part ne cesse d'augmenter. Je ne suis pas non plus convaincu qu'on puisse blâmer les provinces. Je ne comprends pas vraiment ces conflits. Je sais seulement qu'il y a des gens qui m'appellent et qui me demandent de les aider. Voilà ce que je vous demande de retenir. Ce qui importe, pour ces gens-là c'est l'argent dont ils disposent, et non pas toutes ces chicanes.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Edgcombe. Votre témoignage nous a été très utile. Vous avez soulevé les mêmes questions que les organismes qui ont comparu devant le Comité à Ottawa, à Terre-Neuve, et ici aujourd'hui. Ils se préoccupent du fait que depuis que le régime a été modifié et que les fonds sont transférés directement et sans condition aux gouvernements provinciaux, les fonds fédéraux destinés à la santé, à l'assurance-maladie et à l'éducation postsecondaire ne sont pas forcément consacrés à ces domaines. Il y a donc

*[Texte]*

moneys are transferred automatically to the provincial governments and are not tied directly to specific conditions—sure, as they were before, to go to those fields. So, as you assert, it can happen that funds originally given by federal legislation for a specific field are not now being spent, the figures do show that.

That does not indicate that the provinces are violating the agreement. That was the agreement, but the agreement was based on the fact that, for the good of the macro economy, first of all, it was necessary to have some kind of mechanism to limit the growth, or to control the growth, of these expenditures, and that could only be done if you had flexibility for the provincial governments. You could not, politically, be a realist and suggest that they would cut growth for the benefit of the federal treasury.

On the other hand—the second reason—the provinces felt, and the government at the time agreed with them, that it was better to have this flexibility so that they could rearrange the priorities within their own provinces. But what can happen is as you say, your concern. This is one of the difficult questions we are going to have to make a political judgment on, whether to keep the federal conditions on and the cost this would entail versus the flexibility that is apparently needed within the provinces.

• 1530

I thank you very much for your contribution. We will adjourn now for maybe two or three minutes, five minutes at the most, and we will start again with the President of the University of Prince Edward Island, Dr. Peter Meincke.

• 1531

• 1540

**The Vice-Chairman:** Dr. Meincke, on behalf of the committee, I think we all wish to thank you for a very excellent lunch today and for the hospitality you and your associates have provided to us in Prince Edward Island. We have your statement and I would ask that it be submitted as part of the record of this meeting. I have a motion to that effect from Mr. Thacker and seconded by Mr. Weatherhead that this be attached.

Motion agreed to.

**The Vice-Chairman:** Do you want to make a presentation here? What would you like to do?

**Mr. Peter Meincke (President, University of Prince Edward Island):** Mr. Chairman, thank you very much for the opportunity. I would like to point out that this statement is still in draft form and I would like the opportunity to polish it up. As you know, time has been very short. This has been our convocation week and there have not been many hours . . .

**The Vice-Chairman:** That is one of the problems which this committee has to ask all people who come before us to put up with.

*[Traduction]*

moyen de démontrer qu'on ne dépense pas les fonds destinés à certains domaines en vertu de lois fédérales.

Cela ne signifie pas que les provinces ne respectent pas l'entente. Il y a eu entente, mais l'entente reposait sur le besoin de limiter l'augmentation des dépenses, ce qui ne pouvait se faire sans donner une certaine latitude aux gouvernements provinciaux. On ne pouvait pas vraiment s'attendre à ce que les provinces limitent les dépenses pour aider le Trésor fédéral.

A l'époque, les provinces et le gouvernement fédéral ont convenu que le régime devait être assez souple pour permettre aux provinces d'établir leurs priorités. Mais vous devez vous préoccuper des conséquences. Il va falloir choisir entre le droit du gouvernement fédéral et l'effet que cela entraîne, et la souplesse dont les provinces semblent avoir besoin.

Je vous remercie d'être venus témoigner. Nous levons la séance pour deux ou trois minutes, cinq au maximum, et nous reviendrons pour entendre M. Peter Meicke, président de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le vice-président:** Monsieur Meincke, je tiens à vous remercier au nom des membres du comité de l'excellent déjeuner et de l'hospitalité dont vous et vos collègues ont fait preuve à notre égard ici à l'Île-du-Prince-Édouard. Nous avons un exemplaire de votre exposé que nous consignerons au compte rendu de notre séance d'aujourd'hui. M. Thacker m'a remis une motion à cet effet et il est appuyé par M. Weatherhead.

La motion est adoptée.

**Le vice-président:** Avez-vous des remarques à faire? Comment voulez-vous procéder?

**M. Peter Meincke (président, Université de l'Île-du-Prince-Édouard):** Monsieur le président, merci. L'exposé que je vais faire est encore à l'état d'ébauche et je vous serais reconnaissant de nous permettre de le remanier. Comme vous le savez, on nous a donné un préavis très court. De plus, c'est la collation des grades cette semaine et nous sommes très pris . . .

**Le vice-président:** Je sais, car tous les témoins font face à ce problème de temps inévitable.



[Text]

**Mr. Meincke:** So I understand, but we would hope to make the final submission in a few days time, if that would be all right.

**The Chairman:** Dr. Meincke, would you please put on the record the names of the people who are with you? I have the names here, but it would be easier for the recording process and also so that we know them.

**Mr. Meincke:** I would be glad to do that, Mr. Chairman. I have with me Mr. Dennis Clough, Director of Administration and Finance; Mr. Will McInnis, Chairman of the Finance Committee of our Board of Governors; Dr. Kenneth Grant, Chairman of the Board of Governors; Mr. Philip Matheson, Vice-Chairman of the Board of Governors; Professor Nagara-jan, Chairman of the Economics Department and also a faculty member of Senate and of the Board; and Dean Ivan Dowling, Dean of Science.

**The Chairman:** Do you want to read this statement into the record or do you want us to append it to our minutes?

**Mr. Blenkarn:** We have already agreed to append it.

**The Chairman:** Do you want to summarize your statement with a brief introduction, Dr. Meincke?

**Mr. Meincke:** Perhaps I could take five minutes just to skim through it, Mr. Chairman, rather than read it.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. Meincke:** As I indicate in the very beginning, the brief is based on the assumption that the federal government will continue to support university education in this province. The brief is really divided into about two or three main sections. The first section after the introduction indicates some of the concerns we would have about some of the proposals I think you are considering, or at least may have heard about. The second part actually outlines, if you like a model for the purposes of discussion, and I would simply emphasize even in this oral presentation, as it is emphasized in the brief, that this is a model for the purposes of discussion. It is not a recommendation from the university. It is only there in order to assist you in examining the implications of various recommendations. We outline the model very briefly and I think you can see from the document that it is a rather unusual model with a radical departure from the current funding mechanisms. The section then outlines the implications of these assumptions. We list at least 10 of them: in fact I am sure there are many more which may be brought out in the discussion.

• 1540

In closing, I would just like to summarize the main points that I think we would like to make. First of all, this university, along with most others in Canada, welcomes more recognition for the federal support of post-secondary education—provided the bureaucracy is not increased. I cannot emphasize that point strongly enough.

Second, any significant changes must be carefully planned and phased in over a number of years.

[Translation]

**M. Meincke:** Je sais que vous n'y pouvez rien et nous espérons pouvoir vous présenter une version définitive d'ici quelques jours, si vous le permettez.

**Le président:** Monsieur Meincke, pouvez-vous s'il vous plaît nous dire qui vous accompagne? J'ai une liste de noms ici mais pour faciliter la transcription, pouvez-vous identifier chacune des personnes qui vous accompagnent.

**M. Meincke:** C'est avec plaisir que je le ferai, monsieur le président. M. Dennis Clough, Directeur de l'administration des finances, M. Will McInnis, président du comité des finances de notre conseil des gouverneurs; M. Kenneth Grant, président du Conseil des gouverneurs; M. Philip Matheson, vice-président du Conseil des gouverneurs; le professeur Nagara-jan, directeur du Département de sciences économiques et d'autres membres du Sénat et du Conseil. De plus, le doyen Ivan Dowling, doyen des sciences.

**Le président:** Voulez-vous lire votre exposé ou voulez-vous qu'il soit annexé au compte rendu?

**M. Blenkarn:** C'est déjà convenu.

**Le président:** Voulez-vous résumer votre exposé après avoir fait quelques remarques, monsieur Meincke?

**M. Meincke:** Monsieur le président, si vous me donnez cinq minutes, je vous en donnerai les grandes lignes et je n'aurai pas besoin de le lire.

**Le président:** D'accord.

**M. Meincke:** Comme je l'ai dit au départ, notre mémoire est fondé sur l'hypothèse que le gouvernement fédéral continuera de fournir une aide financière à l'enseignement supérieur dans la province. Notre mémoire contient deux ou trois rubriques principales. Tout d'abord, nous exposons nos préoccupations au sujet de certains projets que vous envisagez ou du moins, qu'on vous a proposés. Ensuite, nous présentons un modèle pouvant servir à la discussion et j'insiste bien, maintenant, comme nous le faisons dans le mémoire, qu'il ne s'agit que d'un modèle pour fins de discussion. Il ne s'agit pas d'une recommandation de la part de l'université. Il s'agit tout simplement d'étudier les répercussions de certaines recommandations. Nous décrivons donc le modèle et je pense que vous pourrez constater qu'il s'agit d'un modèle inusité puisqu'il s'écarte des mécanismes orthodoxes de financement actuel. Cette rubrique décrit les répercussions de nos hypothèses. Nous en dressons une liste de 10 et je suis sûr que cette liste pourrait être étayée.

En conclusion, je voudrais résumer les divers points que nous voulons développer. Tout d'abord, notre université, comme la plupart des autres au Canada, se réjouit que le gouvernement fédéral accorde un appui financier plus substantiel à l'enseignement postsecondaire, dans la mesure où cela ne gonflera pas l'effectif de la bureaucratie. Je tiens à insister là-dessus.

Deuxièmement, toute modification importante doit être planifiée et amenée progressivement.

[Texte]

Third, the universities must have an opportunity to comment on any recommendations made by your task force. We would be pleased to assist at any time in any way we can.

Fourth, this university would have no objection to the federal government taking different approaches to different provinces.

Five, the whole of society—not just the graduates—benefits from those who have a university education.

Six, and I think this is an extremely important point which summarizes the over-all philosophy that I hope you would adopt, each and every university has local, national and international roles and, while the balance among these may indeed vary, the university which ignores any one of these roles fails to meet its obligations to humanity. I think the major point is that we must find funding mechanisms which adequately reflect and support these roles.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman. First of all, I was looking at the Leslie proposal for a CANSEED Fund: that would add a layer of bureaucracy so I gather that you are rejecting that proposal in the initial instance at least.

**Mr. Meincke:** Through you, Mr. Chairman, we already have the granting councils and to put them all together under yet another council which would have to allocate funding to the granting councils, to the student aid program, and to the universities I think really does impose another layer of bureaucracy, if you like, and another organization with which the universities and the other organizations, such as the MPHEC, our local Maritime Provinces Higher Education Commission, would have to deal.

**Mr. Thacker:** Despite the reality of the existing circumstance that Parliament finds itself in where almost 20 per cent of our budget goes to service the debt, there seems to be a perception in Newfoundland I picked it up yesterday as well—that people believe the federal government is in a better position or a better attitude to respond to financial need than provincial governments. How do you size up that whole area? What comment would you have on that?

**Mr. Meincke:** It seems to me that attitude would vary with the province in which you found yourself. Certainly, I believe most of the people in the eastern provinces would feel that federal support is essential. Alberta may say it is not essential.

**Mr. Thacker:** What do you feel with respect to your own university? What would you say?

**Mr. Meincke:** I think that is summarized in the opening paragraph of the brief: if, for example, that cash transfer of \$9.8 million were eliminated, this province would have a great deal of difficulty in continuing to fund this institution.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, I wonder if Dr. Meincke might give us the up-to-date status of the veterinary college

[Traduction]

Troisièmement, les universités doivent avoir la possibilité de se prononcer sur les recommandations éventuelles de votre groupe d'étude. Nous nous ferons un plaisir de vous prêter main forte au besoin.

Quatrièmement, notre université ne verrait pas d'inconvénients à ce que le gouvernement fédéral adopte des attitudes différentes à l'égard des diverses provinces.

Cinquièmement, toute la société, non seulement les diplômés, profitent de l'enseignement universitaire.

Sixièmement, et c'est là un point très important qui résume la théorie que vous adoptez, je l'espère, toutes les universités ont un rôle local, national et international et même si l'importance de ces divers rôles, il est capital, pour une université qui se veut responsable, de n'en ignorer aucun d'eux. Il est donc absolument essentiel que nous trouvions des mécanismes de financement qui conviennent bien et appuient ces divers rôles.

Merci monsieur le président.

**Le président:** Merci. Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président. Tout d'abord, je réfléchissais à la proposition Leslie pour un fonds canadien de développement de l'enseignement secondaire. Il est entendu que cela grossirait l'effectif de la bureaucratie et si je comprends bien, cela ne vous convient absolument pas, pour cela précisément.

**M. Meincke:** Merci, monsieur le président. Il existe déjà des organismes de subventions et l'idée de les réunir tous pour former un organisme qui les chapeauterait et qui répartirait les fonds entre les divers conseils, aux divers programmes d'aide aux étudiants et aux universités, signifierait un gonflement de la bureaucratie ou, si vous le voulez, un autre palier que devraient franchir les universités et les autres organismes, comme par exemple la commission des provinces maritimes pour l'enseignement supérieur.

**M. Thacker:** Malgré la triste réalité qui fait que le Parlement doit verser 20 p. 100 de son budget pour le service de la dette publique, d'après ce que j'ai entendu hier, les gens de Terre-Neuve estiment que le gouvernement fédéral est beaucoup mieux placé que les gouvernements provinciaux pour répondre aux besoins financiers. Comment évaluer l'ampleur de cette question? Qu'en pensez-vous?

**M. Meincke:** Je pense que les attitudes varient d'une province à l'autre. La plupart des gens dans les provinces de l'est estiment, bien sûr, que l'appui financier fédéral est essentiel. En Alberta, vous entendrez peut-être le contraire.

**M. Thacker:** Que cela signifie-t-il pour votre propre université? Qu'en pense-t-on?

**M. Meincke:** Je pense que nous résumons notre opinion dans le paragraphe d'ouverture de notre mémoire: par exemple, si les paiements de transfert comptant de 9.8 millions de dollars étaient supprimés, notre province aurait beaucoup de mal à continuer à financer notre établissement.

**M. Thacker:** Monsieur le président, je me demande si M. Meincke peut nous donner des précisions sur les derniers



[Text]

proposals and indicate whether or not this task force should be looking into that with a view to making a recommendation.

**Mr. Meincke:** As far as I know the federal government has not yet made any decisions on this. Nothing has been announced. The proposal has gone forward from the three provinces, not including Nova Scotia, and it is awaiting a federal government decision.

I think the veterinary college is a specific example of a kind of institution that plays a national role, if you like, and also is of great importance to the region. It is a very good example to look at in order to examine federal and provincial roles in education.

• 1515

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, the AUCC was before the task force in Ottawa, but it did not make any recommendations with respect to its student bursary program coupled with a deferred income-tax provision. Are you able, Dr. Meincke, to elaborate on that a bit?

**Mr. Meincke:** Yes, I think I can. The AUCC made a submission to the Federal-Provincial Task Force on Student Aid and that is the item to which I refer in which they made the proposal for a deferred income-tax scheme. The fact is that again the AUCC brief, in order to keep it short and succinct, did not get into any more detail such as this. That is basically the answer.

**Mr. Thacker:** I have no further questions.

**The Chairman:** Mr. Loiselle.

• 1550

**M. Loiselle:** Merci, monsieur le président.

Je pense, comme certains de mes collègues, qu'il est essentiel d'apporter certaines clarifications quant à votre premier paragraphe. Vous semblez dire que le gouvernement fédéral veut diminuer ses transferts aux provinces, diminuer carrément de 1.5 et 2 millions de dollars. Ce qu'il est essentiel de retenir, c'est que cette année, il y aura de toute façon une augmentation de 10.6 p. 100 et que durant les deux prochains exercices financiers, il y aura également des augmentations de budget de 6.5 p. 100 en moyenne, ce qui représente tout de même une augmentation et non pas une diminution en dollars absolus; au contraire. Ce que nous voulons diminuer, c'est le taux de croissance des transferts aux provinces, non pas l'enveloppe en termes de dollars absolus. C'est une première clarification.

Deuxièmement, il faut préciser que le mandat de ce comité est de recommander au gouvernement que tel ou tel champ d'activité ne soit pas touché du tout et de lui dire aussi, si on peut arriver à cette conclusion, quels champs peuvent être le plus facilement touchés.

Ceci dit, je reviens plus particulièrement à votre champ d'activité qui est le monde universitaire. Je m'attache particulièrement à votre sixième recommandation, à savoir que chaque université joue un rôle sur les plans local, national et international. Compte tenu de ce que nous avons entendu hier à Terre-Neuve, de ce que nous entendons ici aujourd'hui, et

[Translation]

développements concernant le projet de collège vétérinaire et nous dire si le groupe d'étude devrait s'attarder à cette question en vue de faire d'éventuelles recommandations?

**M. Meincke:** Que je sache, le gouvernement fédéral n'a pas encore pris de décision là-dessus. Rien n'a encore été annoncé. Les trois provinces à l'exception de la Nouvelle-Écosse, ont soumis la proposition en question et attendant maintenant la réaction des autorités fédérales.

Le Collège vétérinaire est un parfait exemple d'une institution ayant une grande importance tant au plan national que régional et serait donc tout indiqué pour servir d'objet d'études en ce qui concerne les rôles fédéral et provincial en matière d'éducation.

**M. Thacker:** Lorsque l'AUCC a comparu devant le groupe de travail à Ottawa, elle n'a fait aucune recommandation relativement au programme de bourses d'études et des paiements différés de l'impôt sur le revenu. Pourriez-vous nous donner plus de détails à ce sujet?

**M. Meincke:** Certainement. Dans l'exposé de l'AUCC soumis au groupe de travail fédéral-provincial sur l'aide aux étudiants, il est question justement de la possibilité de reporter le paiement de l'impôt sur le revenu. Mais le mémoire ne contient pas de détails à ce sujet, par souci de brièveté.

**M. Thacker:** Je n'ai pas d'autres questions.

**Le président:** Maintenant, monsieur Loiselle.

**Mr. Loiselle:** Thank you Mr. Chairman.

Together with a number of my colleagues, I would like to ask you a point of clarification concerning your first paragraph. You seem to be implying that the federal government is planning to cut its transfer payments to the provinces by \$1.5 to \$2 million. May I remind you that for this fiscal year, there will be an increase in these payments of 10.6 per cent, while during the next two years, the average increase will amount to 6.5 per cent, which far from being a decrease, is an increase in the absolute dollar value of these transfer payments. What we do want to decrease is the rate of increase of transfer payments to the provinces and not the absolute dollar value of the envelopes. This is my first point of clarification.

Secondly I wish to point out that under the Committee's mandate, we are supposed to recommend to the government which field of activities are to remain unchanged and which ones might eventually be altered.

Let us now come back to your particular field that is the universities. In your recommendation number six, you say that each university has a role to play on the local, national and international level. If we take into account what we heard in Newfoundland yesterday and what we have so far been told today, and also in view of the very low population density in

## [Texte]

compte tenu aussi de la faible densité de population que vous avez, comment pourrions-nous essayer d'utiliser les Maritimes comme un ensemble de quatre provinces pour arriver à vous donner la densité de population qui vous permettrait d'atteindre le degré de spécialisation nécessaire pour jouer votre rôle sur le plan local, sur le plan canadien et sur le plan international, étant donné vos richesses? Est-ce que c'est rêver en couleurs que de dire: voilà quatre provinces d'une région donnée de ce pays? Quels sont vos commentaires à ce sujet-là? En d'autres mots, est-ce que l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard peut honnêtement espérer développer plusieurs facultés, plusieurs disciplines, peut-être pas au même rythme qu'une université située en Alberta ou au Manitoba, mais à son propre rythme? Vous pourriez essayer, à mon avis, d'utiliser la population des quatre provinces.

• 1555

**Mr. Meincke:** If I could take those three questions: With respect to your first, the clarification of the \$1.5 billion to \$2 billion. What we are going on basically are press reports and statements that have been made in the House of Commons, and I believe to this committee, and we understood that we were talking about cuts, literally cuts, of \$1.5 billion to \$2 billion. If that is not the case, then we are very pleased to have that information, I must say.

The second area that you talked about: tell the government which sectors should not be cut. I would like to come back to that particular point that we made, that I think that particular aspect has got to be treated differently in different regions. I think you may want to cut certain sectors in one region that you do not want to cut in others. I think that is a very important thing to take into consideration.

The third area which you raised: the national and international role for the region is an extremely important one to me, and I hope that I do not take too long to deal with it because it is something that I could talk about for some time. It is in fact one of the reasons that I am down here in this region. I come from the University of Toronto, having been born in Winnipeg, and I see enormous potential in this region.

First of all, let me talk about the national role. The national role is one to which I have already alluded. The fourth college of veterinary medicine, at a time when Canada is short of veterinarians, is obviously a national role for an institution in this region. There is already a great deal of co-operation among the Atlantic provinces, and in particular the maritime provinces, through the mechanism of the Maritime Provinces Higher Education Commission, which tries to make recommendations to the Council of Maritime Premiers, which achieved this specialization that you talked about. For example, agriculture is carried out at the Nova Scotia Agricultural College in Truro, Nova Scotia. Forestry is in New Brunswick and the idea was to have a veterinary college here. There is only one medical school in the maritime region, that is at Dalhousie. Only one dental school, two faculties of law—one in English and one in French at Moncton. So these are the kinds of things that are already being achieved in bringing up the roles of the various universities and the various provinces

## [Traduction]

your region, and in view of your resources how would you propose that the Maritimes be set up as a sector comprising the four provinces so that you would have a sufficient population basis to enable you to specialize and to play a role on the local, national and international fields. Is it far-fetched, in your opinion, to think that the four provinces which make up the Maritimes could really play such a role? You really feel that the University of Prince Edward Island is in a position to develop various faculties and subjects, even if it would not be at the same rate as universities in Alberta or Manitoba? I think that you could use the population of the four provinces for that purpose.

**M. Meincke:** Je vais si vous le permettez commencer par votre première question relative à la réduction de \$1.5 milliard à \$2 milliards. D'après les articles parus dans la presse et les déclarations faites à la Chambre des communes et à ce Comité, il semblerait que le gouvernement ait effectivement décidé de réduire les crédits de \$1.5 à \$2 milliards. Si ces nouvelles sont fausses, nous serons bien entendu les premiers à nous en réjouir.

Pour ce qui est de la question de déterminer quels secteurs ne devraient pas subir de réduction, je tiens à répéter que cette question doit être traitée différemment selon les différentes régions. Ainsi des réductions dans tel ou tel secteur peuvent se justifier dans une région tandis qu'elles ne se justifieraient pas dans une autre. C'est à mon avis un facteur très important.

Le rôle national et international de notre région est une question de la plus haute importance qui me tient beaucoup à cœur mais je vais essayer de ne pas trop m'étendre sur ce sujet. Natif de Winnipeg, je suis diplômé de l'université de Toronto et je travaille maintenant dans les maritimes car j'estime que cette région a un énorme potentiel.

Je vais commencer par le rôle national, question que j'ai déjà évoquée. Étant donné qu'il existe actuellement au Canada une pénurie de vétérinaires, il est évident que le quatrième collège de médecine vétérinaire aurait un rôle national à jouer. Une concertation assez poussée à d'ores déjà été réalisée par les provinces atlantiques par le biais notamment de la Commission de l'éducation supérieure des provinces maritimes qui soumet des recommandations au premier ministre des 4 provinces en vue justement de mettre en œuvre la spécialisation dont vous avez parlée. Ainsi l'agriculture est enseignée au collège agricole de la Nouvelle-Écosse à Truro. La sylviculture est enseignée au Nouveau-Brunswick et nous souhaiterions implanter ici un collège de médecine vétérinaire. La faculté de médecine de l'Université Dalhousie est la seule de la région maritime. La région possède par ailleurs une seule école dentaire, deux facultés de droit, une faculté anglophone et une francophone à Moncton. Nous cherchons donc dans toute la mesure du possible à spécialiser les différentes universités de la



[Text]

in this region. We try as much as we can to avoid that unnecessary duplication. I could go on and give you more examples but I think if you look at the record . . . My view is that this region has had more success in distributing or, if you like, in agreeing on the specialization in its various educational institutions than many other areas in Canada.

• 1600

The international role is one of extreme importance to me because I think if this region—and I agree that we really have to work together in the region as well as within the province—can succeed in tackling some of the problems that are facing it at the present time in terms of underdevelopment et cetera, it can play a very important role model for the rest of the world in the area of development. I think we have to seek alternative patterns of development. It seems to me that this region has an almost unique opportunity to explore those, to find the appropriate patterns of development—the appropriate paths of development, to assist in the world's environmental problems, economic problems and social problems. That is why I would argue that even the smaller institutions such as ST. Francis Xavier University with its Coady International Institute, and many of the other institutions, have an extremely important international role as well as a local and national role.

**M. Loiselle:** Pour poursuivre dans cette ligne de pensée, on constate déjà que dans l'Île-du-Prince-Édouard les paiements de transferts, dans le domaine de l'éducation postsecondaire, faits par le fédéral et la province, sont supérieurs au coût réel de l'éducation postsecondaire. Les pourcentages, dans ce domaine, dans les provinces Maritimes, sont très élevés. Alors, comment voyez-vous le rôle du gouvernement fédéral afin de vous permettre d'atteindre les objectifs que vous avez en tête? Est-ce que le gouvernement fédéral doit uniquement augmenter sa participation financière en laissant les provinces décider de l'allocation des fonds, ou voyez-vous en plus d'une participation financière du gouvernement fédéral, une participation décisionnelle quant à l'allocation de ces fonds?

**Mr. Meincke:** Mr. Chairman, this question of course gets right to the heart of the matter. There is no question in my mind, as we have said in the briefs, that credit must be given for the support from the federal government.

When you get into the question of a role and you start to talk about influencing what programs are taught to a great extent, then I think you start to run into some difficulties vis-à-vis university autonomy as well as provincial jurisdiction and a number of other things. I think there are important decisions that can be made at the federal level such as the one that is being made right now, the veterinary college. We are waiting for a decision for capital funding. The federal government is already playing a significant role in that particular aspect of our life down here. The suggestions or assumptions that we outlined in the brief I think at least point to alternatives in which many of the objectives could be achieved without instituting a lot of advisory councils or whatever else has to come into being that might come into being under something like CANSED Fund or a CANSED Council. Do

[Translation]

région, afin d'éviter les doubles emplois. Je pourrais vous donner bien d'autres exemples mais je ne pense pas que ce soit indispensable. Je suis d'avis que du point de vue de la spécialisation des différentes universités, les Maritimes ont fait mieux que toutes les autres régions du pays.

Quant au rôle international de la région, ce qui exige bien entendu une concertation aux plans régional et provincial, nous pourrions servir de modèle au monde entier en ce qui concerne des solutions à apporter aux problèmes du sous-développement; ceci exige bien entendu au préalable que nous parvenions à résoudre les problèmes de développement qui se posent actuellement dans notre région. Nous devons trouver de nouvelles modalités de développement. Or, je suis convaincu que notre région est on ne peut mieux placée pour résoudre ce problème, ce qui lui permettrait d'aider d'autres pays à s'attaquer aux problèmes écologiques, économiques et sociaux. C'est dans cette optique que j'estime que même des institutions plus petites comme l'Université Saint-François-Xavier et notamment son institut Coady d'études internationales ainsi que toute une série d'autres institutions d'enseignement supérieur ont un rôle à jouer au plan international, aussi bien qu'au plan local et national.

**Mr. Loiselle:** We all know that transfer payments for post secondary education in Prince Edward Island already exceed the real cost of post secondary education. Percentages in the Maritime provinces are extremely high in this respect. What should the federal government do in order to enable the provinces to meet these objectives? Should the federal government be content with increasing its financial taxes to the provinces, while allowing them to allocate these funds as they see fit, or should the federal government have a say in the allocation of these funds?

**M. Meincke:** Cette question nous amène tout droit au cœur du problème. Ainsi que nous l'avons noté dans notre mémoire, il est évident qu'il n'est pas question de passer sous silence l'aide du gouvernement fédéral.

Par contre, lorsque vous parlez de jouer un rôle au niveau des choix des disciplines à enseigner, il y a risque d'empiéter sur l'autonomie des universités ainsi que sur les compétences provinciales. J'estime que le fédéral peut prendre des décisions importantes comme par exemple celle qui nous préoccupe actuellement concernant le Collège vétérinaire. Nous attendons une décision concernant le financement d'immobilisations. Le gouvernement fédéral joue déjà un rôle important dans cet aspect de notre vie ici. Les propositions énumérées dans notre mémoire esquissent au moins certaines solutions de rechange qui permettraient d'atteindre bien des objectifs sans créer toutes sortes de conseils consultatifs ou d'autres organismes grâce au fonds ou au Conseil canadien d'encouragement à l'éducation et aux sciences. Je crois qu'il serait très difficile d'avoir deux domaines de compétence en conflit sur les ques-

## [Texte]

you see what I am getting at? I think to have two jurisdictions, in a sense, in conflict over what is taught in the university or what will be supported in the university, I think could be very, very difficult. In this case we are trying to find a way of achieving visibility, recognition, credit while avoiding that kind of conflict.

• 1605

**M. Loiseau:** La visibilité est une question importante, je pense bien, dans le système fédéral, mais je me préoccupe surtout de la façon dont les universités canadiennes peuvent jouer leur rôle. Je tiens compte également du désir d'autonomie du milieu universitaire et je pense qu'à ce sujet vous avez plusieurs points en votre faveur que je reconnais. Par contre, prenons cette hypothèse: si tout l'argent que le gouvernement fédéral dépense pour l'enseignement universitaire au pays était... je ne vous parle pas d'un autre ministère de l'éducation au niveau fédéral, et ne vous parle pas de plus de fonctionnaires, je vous dis simplement: il y a «x» universités à travers le Canada, si cette somme était allouée au Conseil des universités canadiennes pour remplir votre rôle sur le plan local, national et international, est-ce que cela serait une solution?

Je ne vous parle pas de l'intrusion administrative du gouvernement fédéral dans l'enseignement universitaire. Je ne vois pas, en tout cas, à ce jour, je ne pense pas que l'on soit prêt, politiquement, à aller jusque-là. Mais, quand je vois que dans une région comme les Maritimes, où le gouvernement fédéral dépense des sommes importantes et est responsable à presque 100 p. 100 de l'enseignement postsecondaire, et que dans chaque province où l'on va on constate dans le milieu de l'enseignement, que ce soit chez les étudiants, chez les professeurs d'université, chez les administrateurs d'université, qu'il existe une insatisfaction. Et la preuve est faite par eux que vous n'avez pas les ressources nécessaires pour remplir votre mandat social. Je vous demandais tout à l'heure: est-ce que l'on doit tout simplement continuer à augmenter les fonds sans rien dire et laisser les gouvernements provinciaux intervenir à leur guise? Parce qu'à ce moment-là, c'est votre autonomie contre les gouvernements provinciaux. Ou est-ce qu'une partie du budget fédéral consacré à l'enseignement universitaire ne devrait pas aller carrément au Conseil des universités du Canada? Est-ce que cela serait une solution?

**Mr. Meincke:** Well, when you say part of the federal budget earmarked presumably for university education, I personally, and I think most of the universities, would have no problems with that—earmarked for university education.

**M. Loiseau:** D'accord.

Alors, pour finir, une dernière question qui déborde, et encore là, c'est pour éclairer le Comité dans les conclusions qu'il devra tirer. Actuellement, l'origine de tous les programmes à frais partagés était que le gouvernement fédéral voulait supporter les provinces, aider financièrement les provinces à organiser certains programmes pour le mieux-être de ses citoyens. Jusqu'en 1977, le mécanisme était un partage à 50-50. Depuis 1977, on est allé avec le *block funding*. On se rend compte, en tous les cas il semble y avoir une preuve

## [Traduction]

tions universitaires. Nous cherchons à éviter ce genre de conflit tout en réalisant la visibilité et la reconnaissance.

**Mr. Loiseau:** While visibility is an important matter in a federal system, I am chiefly concerned about the way in which Canadian universities can play their role. I am also aware of the university community's desire to remain independent, and I appreciate that you have a number of points in your favour in this regard. However, if all the money spent by the federal government on university education in Canada were... and I am not talking about a federal department of education, or about government officials, I am simply asking whether the problem might be solved by giving the funds to the Canadian Council of Universities to distribute to universities across Canada to enable them to fulfill their local, national and international roles.

I am not talking about federal administrative intervention into university education. So far I do not think that we are prepared, in political terms, to go that far. Yet I see that in a region such as the Maritimes, the federal government is spending a great deal of money on post secondary education and has virtually full responsibility for it. In every province, we find that there is dissatisfaction among students, university professors and university administrators. They provide ample proof that you do not have the resources necessary to fulfill your social mandate. A few moments ago I asked you whether we should simply continue to increase funds without saying anything and allow the provincial governments to intervene as they see fit. If so, your independence will be in the hands of the provincial governments. Or do you think rather that a portion of the federal budget earmarked for university education should go directly to the Canadian Council of Universities? Would that be a solution to the problem?

**M. Meincke:** Je ne vois pas d'inconvénient à ce qu'une partie du budget fédéral soit consacrée à l'enseignement universitaire. Je pense que la plupart des universités seraient d'accord.

**Mr. Loiseau:** Fine.

In my final question I would like to touch on a subject which goes a little beyond our discussion but which would be useful to the committee in preparing its conclusions. The idea behind all cost-sharing programs was that the federal government wanted to provide financial assistance to the provinces to allow them to set up programs with a social focus. Until 1977, costs were shared on a fee-basis. Since then, we have used the block funding system. There was evidence to suggest that the 50-50 arrangements, despite the equalization program, emphasized



*[Text]*

cumulative qui se fait dans le sens que, par ce 50-50, nous sommes d'une certaine façon, malgré le programme de péréquation, à augmenter les disparités qui existent entre certaines régions de ce pays. Les provinces moins fortunées ayant moins de ressources pour investir la même somme que le gouvernement fédéral, elles voient, chaque année, l'écart s'accroître par rapport aux provinces riches. Non seulement cela, mais les provinces riches, avec les épargnes qu'elles peuvent faire par le biais de ce programme de *block funding*, ces provinces riches étant normalement les plus peuplées, peuvent donc réinvestir davantage de sommes dans leur développement économique.

• 1610

Alors, des deux côtés, je pense que ce système tel qu'il existe . . . Il faudra en pousser l'analyse, mais il peut accentuer les disparités régionales à travers le pays.

Avec vos réflexions sur le fédéralisme canadien, et je pense que tout ce programme à frais partagés est un élément des plus importants de notre système politique, est-ce qu'il serait pensable que nous régionalisons les efforts du gouvernement fédéral dans chacun de ces domaines? Est-ce qu'on pourrait demander à des provinces plus riches de faire un effort plus important dans le domaine de la santé, dans le domaine de l'éducation post-secondaire, qu'elles ne le font maintenant et supporter davantage, peut-être par des programmes directs ou encore via les programmes à frais partagés, les provinces moins fortunées? Est-ce que ce serait une atteinte, pensez-vous, au fédéralisme canadien que de ne plus y aller avec des mesures nationales, mais de régionaliser plutôt?

**Mr. Meincke:** Again, in my experience in the Maritimes at least, I think, in spite of our difficulties over the vet college with Nova Scotia, there is a great deal of merit in taking regional approaches, because there are certain commonalities, if you like, throughout the region, in the economic development parameters, that could be useful in an approach of this sort.

I really cannot comment, at this stage, on the question of getting some arrangements between Alberta and the Maritimes, to help get Alberta to help the Maritimes. Whether this is done through the federal government or directly I think really has to rest with the governments. I would prefer not to comment on a situation like that. There is no question in my mind that the universities do have a national role, and that there should be some funding to support that role through the federal government.

**M. Loiseau:** Dernier commentaire, monsieur le président, et j'ai l'intention de demander aux universitaires de ce pays probablement la même question, partout où j'irai.

Si on devait en arriver à la conclusion qu'il faille régionaliser les ententes à frais partagés, c'est-à-dire être plus généreux envers les provinces défavorisées, il est clair que, l'humanité étant ce qu'elle est, il faudra offrir aux provinces riches quelque chose en retour. Parmi les choses qu'on pourrait leur offrir . . . Je vois une province comme l'Alberta. C'est pas tout de leur dire qu'ils sont riches et qu'il leur faudra à tout jamais partager jusqu'à ce qu'ils deviennent pauvres. Je pense qu'il

*[Translation]*

regional disparities in the country. Since the have-not provinces must draw on smaller resources in investing the same amount as the federal government, each year the gap grew larger between them and the have provinces. Moreover, since the wealthy provinces cannot save money under the block funding program, and since they generally have larger populations, they cannot reinvest more money in their economic development.

I therefore think that the present situation, although this would have to be studied in greater depth, can accentuate regional disparities on both sides.

In line with your comments on Canadian federalism, and I think that the cost-sharing program is an extremely important aspect of our political system, should we even consider regionalizing the federal government's activities in each of these fields? Can we ask the wealthier provinces to make a greater effort in the area of health care and post secondary education and provide greater support either through direct programs or through cost-sharing programs, to the less fortunate provinces? In your opinion, would it be dangerous to Canadian federalism to discard the national approach in favour of the regional approach?

**M. Meincke:** D'après mon expérience dans les Maritimes, malgré nos difficultés concernant le collège vétérinaire en Nouvelle-Écosse, j'estime qu'il est très valable d'avoir une perspective régionale parce qu'il existe des facteurs de développement économique communs dans toute la région.

Je n'ai pas de commentaire à faire à ce stade-ci concernant la possibilité d'encourager l'Alberta à venir en aide aux Maritimes. Je crois qu'une telle question relève des gouvernements, soit fédéral, soit provinciaux. Je préfère ne pas faire de commentaire. Je suis convaincu que les universités ont un rôle national à jouer, et, à cette fin, le gouvernement fédéral devrait les financer dans une certaine mesure.

**Mr. Loiseau:** This will be my final question, Mr. Chairman, and one that I will no doubt be asking of all university officials across the country.

If we were to conclude that the cost-sharing agreements should be regionalized, that we should be more generous to the less fortunate provinces, it is clear, human nature being what it is, that the wealthy provinces would have to be offered something in return. I am thinking of a province such as Alberta. We cannot simply tell Albertans they are rich and they will have to share until such time as they become poor. I think we must also assure them that they will never become poor again

[Texte]

faut aussi leur assurer que jamais ils ne redeviendront pauvres et qu'ils vont toujours rester riches. Dans ce give and take, il faut penser à ce qu'on pourrait leur offrir. Une spécialisation des régions serait-elle possible dans un pays comme le Canada où on ne compte que 23 millions d'habitants, avec une économie qui repose sur une industrie, dans bien des cas, hautement spécialisée, donc dépendant des marchés extérieurs? Est-ce que votre département d'économie ou vos départements à l'université ne pourraient pas réfléchir sur la possibilité d'en arriver à parler d'une spécialisation des régions? Si l'Ontario a l'industrie de l'automobile, très bien, qu'il la garde. Par contre, qu'est-ce qu'on peut consacrer comme industrie à l'Alberta et qu'est-ce qu'on peut donner, développer, financer et promouvoir pour les Maritimes? Est-ce que ce serait une voie possible? Je ne veux pas avoir vos commentaires immédiatement là-dessus, à moins que vous ayez déjà réfléchi sur la question. Est-ce que vos gens pourraient se pencher sur cela et voir comment une spécialisation économique et industrielle du Canada, acceptée et discutée par tous évidemment, pourrait peut-être nous aider? Peut-être que c'est une bien mauvaise voie, mais je vous demanderais de réfléchir là-dessus.

• 1615

**Mr. Meincke:** If I may respond to that, Mr. Chairman. In fact, that is one of the areas that I have thought about quite a lot over the past five to six years, this question of scale and degree of specialization. The question that I would put back is: Why stop at Canadian boundaries, why not move to North American boundaries or even world boundaries, as many of our multinational corporations would in fact work in this milieu? My own problem with that is that I think this has transcended what is a basic and fundamental human scale, and I think one of the things that is important in this whole international development or international role is to find ways of manufacturing, ways of meeting our needs for goods and services on a smaller scale. There are more and more studies being done now which show that the smaller scale activities are just as economic in a broader sense, particularly if you do the economics right; as I say, do not draw the boundaries only around the factory but look at the total economy. This is one of the things we are exploring quite actively.

I wonder if I could just ask, Mr. Chairman, if anyone else in the group would like to respond or make any comments.

**The Chairman:** I do not see a great urge.

**Mr. Kenneth Grant (Chairman of the Board of Governors, University of Prince Edward Island):** We would be pleased to train veterinarians from Alberta.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, I just have one question. I would like to get a comment on the following analysis. It seems at this point that federal money is paying for almost all, if not all, of post secondary education in Prince Edward Island. You are clearly not satisfied with the level of services that federal funding alone has been able to provide, never mind your worry about cuts, whether they be cuts in growth rates or absolute cuts.

[Traduction]

and that they will remain wealthy. There must be some give and take, and we have to think what we could offer them in return. In a country such as Canada, with a population of only 23 million, and an economy based in many cases on highly specialized industry which depends on foreign markets, is it possible to consider regional specialization? Could your university departments, for example the Department of Economics, not consider the possibility of achieving regional specialization? Ontario has the automotile industry, fine, let it keep it. But what should Alberta's industrial specialty be, and what could be developed, financed and promoted for the Maritimes? Might this be a possible approach? I do not want your immediate comments on this, unless you have already thought about the subject. Could your staff examine how economic and industrial specialization in Canada, assuming of course that it had been accepted and discussed by everyone, could be of use? It may not be a good idea at all, but I would ask you to think about it.

**M. Meincke:** Permettez-moi de répondre, monsieur le président. C'est une question à laquelle j'ai beaucoup réfléchi depuis cinq à six ans, c'est-à-dire la question de la mesure de la spécialisation. À mon tour, je vous demande pourquoi il faudrait s'arrêter aux frontières canadiennes, pourquoi pas aux frontières de l'Amérique du Nord ou même du monde, comme c'est le cas des sociétés multinationales? Cependant, j'estime personnellement que c'est une question qui a dépassé le plan fondamental humain. À mon avis, même dans la perspective du développement international, il faut avant tout arriver à satisfaire nos besoins en biens et en services sur une échelle plus réduite. De plus en plus d'études démontrent actuellement que les activités qui se font sur une échelle réduite sont tout aussi économiques dans un sens plus large. Donc je répète qu'il ne faut pas évaluer la situation en fonction d'une usine particulière, mais plutôt examiner l'économie dans son ensemble. C'est une des questions que nous étudions activement en ce moment.

Je voudrais demander, monsieur le président, si quelqu'un d'autre a des commentaires à faire.

**Le président:** Il semble que non.

**M. Kenneth Grant (président, Conseil des gouverneurs, Université de l'Île-du-Prince-Édouard):** Nous serions très heureux de former des vétérinaires de l'Alberta.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Je n'ai qu'une question à poser, monsieur le président. Je voudrais que vous fassiez un commentaire sur l'analyse suivante. Il semble qu'en ce moment le fédéral fournit une grande partie des fonds, sinon tous les fonds pour l'enseignement postsecondaire dans l'Île-du-Prince-Édouard. Il est évident que vous n'êtes pas satisfait des services que le financement fédéral à lui seul a pu vous fournir, sans parler des réductions, qu'il s'agisse de réductions de croissance ou de réductions absolues.



## [Text]

Assuming that this committee, as I hope it would, would want to make recommendations to alleviate the problems that you feel you have with regard to the funding of post secondary education in Prince Edward Island, for example, what would you prefer? One of the routes, for instance, would be to increase the amount of equalization money available to the Province of Prince Edward Island. But that would mean that it would then be up to the discretion of the provincial government as to whether or not that went to meet the problems you have brought before us. I guess I am asking whether or not you would prefer a solution to your problems in which you would have to trust the wisdom of the provincial government to allocate any increased funding that the province might receive towards post secondary education, or would you prefer a system in which there was less provincial discretion rather than more?

• 1620

**Mr. Meincke:** I know that we could argue endlessly on both sides of that question. My own personal preference at the time, Mr. Blaikie, would be to increase the diversity of sources of funding, in other words, to see funding, in a sense, coming through the federal government and through the provinces.

**Mr. Blaikie:** Is that a way of saying that right now the discretionary power or the funding is too concentrated in one particular level of government, say, the provincial government?

**Mr. Meincke:** Yes.

**Mr. Blaikie:** Not the funds themselves but how much of them are spent on post-secondary education of those funds that are available?

**Mr. Meincke:** In a smaller institution such as ours which does not have a great deal of research income, for example—a large university like the University of Toronto could go out and find enormous amounts of research income—the reliance on the largesse of the provincial government, I think, is extremely high.

**Mr. Blaikie:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Blaikie. Dr. Meincke, we have talked about the veterinary college. My understanding is that the assistance coming from the federal government is only for the construction, in the form of capital; there is no commitment to a continuing operating subsidy of any kind.

**Mr. Meincke:** Right.

**The Chairman:** Could you indicate to us firstly what role your university will be playing in that college? Will it be a UPEI institution? Secondly, how you would expect to finance the operation of it, and thirdly can we expect this will put undue pressure on the limited financial capacity of the Province of Prince Edward Island?

**Mr. Meincke:** The answer to your first question, Mr. Chairman, is yes it would be a college within the University of Prince Edward Island, or a faculty. This has not been completely worked out within the senate, but it would be part of

## [Translation]

Supposons que le comité veuille faire des recommandations pour alléger vos problèmes concernant le financement de l'enseignement postsecondaire dans l'Île-du-Prince-Édouard. Quelle solution préférez-vous? Y aurait-il lieu d'augmenter les paiements de péréquation consacrés à la province de l'Île-du-Prince-Édouard? Mais à ce moment-là, c'est le gouvernement provincial qui aurait à décider si les fonds seront utilisés pour faire face aux problèmes dont vous nous avez parlé. Autrement dit, préférez-vous que le gouvernement provincial ait plus ou moins de responsabilités dans l'affectation des fonds supplémentaires que pourrait recevoir la province au titre de l'enseignement postsecondaire?

**M. Meincke:** Je sais qu'il y a à cet égard du pour et du contre. Pour l'instant, M. Blaikie, je préférerais qu'on diversifie les sources de financement. En d'autres termes, il faudrait que le financement provienne du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

**M. Blaikie:** Voulez-vous dire par là qu'actuellement le pouvoir discrétionnaire ou si vous préférez le financement est trop concentré à un palier particulier de gouvernement, au gouvernement provincial?

**M. Meincke:** En effet.

**M. Blaikie:** Ce ne sont pas les fonds eux-mêmes qui proviennent d'une source concentrée mais le pouvoir de les répartir entre les établissements d'enseignement postsecondaire, n'est-ce pas?

**M. Meincke:** Dans le cas d'un établissement aussi petit que le nôtre qui n'a pas accès à des sommes énormes pour la recherche, contrairement à une grande université comme l'université de Toronto il existe une grande dépendance à l'égard de la générosité du gouvernement provincial.

**M. Blaikie:** Merci monsieur le président.

**Le président:** Merci monsieur Blaikie. Monsieur Meincke, vous avez parlé du collège vétérinaire. Si j'ai bien compris, le gouvernement fédéral ne fournira de l'aide que pour la construction, c'est-à-dire il avancera le capital. Il ne s'est pas engagé à verser des subventions pour l'exploitation.

**M. Meincke:** Vous avez raison.

**Le président:** Pouvez-vous nous dire quel rôle votre université jouera dans ce collège? S'agira-t-il d'un établissement affilié à l'université de l'Île-du-Prince-Édouard? Deuxièmement, comment envisagez-vous de financer l'exploitation et troisièmement, pensez-vous que cela va grever trop considérablement le budget déjà chargé de l'Île-du-Prince-Édouard?

**M. Meincke:** En réponse à votre première question, en effet, il s'agira d'un collège affilié à l'université de l'Île-du-Prince-Édouard, en fait, ce sera une faculté. Le sénat n'a pas encore arrêté tous les détails mais le collège fera partie de l'institu-

[Texte]

the organization. The dean would sit on our senate and it would be part of our over-all operation.

The answer to your second question is that the MPHEC, in making its recommendations to the council of the Maritime Premiers for new programs such as the expansion of dentistry in Dalhousie, has always recommended additional funding over and above what it calculates to be the amount of the increase to maintain the system as it is and it is our understanding that they would be doing this for the veterinary college. So it would be coming out of the general operating revenues.

In answer to your last question, given the over-all tightness of budgets, I cannot speak for the government, but it seems that it is going to be easy to find that money.

**The Chairman:** It is going to be financed from the global budget of the Maritime Provinces Higher Education Commission?

**Mr. Meincke:** That is correct, but they would be making recommendations. You see, what happens is that there are funds that flow from the provinces to the MPHEC and they would be making recommendations as they did with the dental school for an increase. For example, Prince Edward Island paid more this year into the MPHEC to help finance the operating cost of the dental school in Dalhousie.

**The Chairman:** Yes, but UPEI will not be left alone to look after the operation of the . . .

**Mr. Meincke:** No.

**The Chairman:** Okay. Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Yes, would you briefly explain to the committee how the Council of Maritime Universities operates in terms of funding? Your government told us this morning that they are spending \$15.3 million on post-secondary education, which is a reasonable share of their EPF funding; including tax points it would come to somewhere in the neighbourhood of \$48 million so that they are spending about one third of their EPF funding on their post-secondary education. Obviously, you do not get all that?

**Mr. Meincke:** Definitely not.

**Mr. Blenkarn:** How is your university funded in this Council of Maritime Universities?

**Mr. Meincke:** What happens is that to each of the provincial governments, the three provincial governments, recommendation is made by the Maritime Provinces Higher Education Commission and then they decide either they are going to give that amount or not. That amount then goes into a central pot.

[Traduction]

tion. Son doyen siègera au sénat et participera aux décisions d'ensemble.

Deuxièmement, la Commission des provinces maritimes pour l'enseignement supérieur, en faisant ses recommandations au Conseil des premiers ministres des maritimes, a proposé de nouveaux programmes pour la faculté d'art dentaire de Dalhousie, et elle a toujours recommandé les sommes supplémentaires supérieures à la somme jugée nécessaire pour maintenir l'exploitation d'une année à l'autre. Nous pensons donc que la commission en fera autant dans le cas du collège vétérinaire. Ainsi, l'exploitation serait financée à même les recettes générales d'exploitation.

Votre dernière question maintenant. Etant donné que tous les budgets sont restreints, je ne puis me prononcer au nom du gouvernement, mais il me semble qu'on n'aura pas de mal à trouver de l'argent.

**Le président:** Est-ce que l'on compte sur le budget global de la Commission des provinces maritimes pour l'enseignement supérieur?

**M. Meincke:** En effet, mais la commission fera ses propres recommandations. Il se trouve que la province donne des fonds à la commission qui à son tour fait des recommandations, comme cela s'est passé dans le cas de la faculté d'art dentaire. Par exemple, l'Île-du-Prince-Édouard a versé cette année une somme supplémentaire à la commission pour participer au financement des coûts d'exploitation de l'école d'art dentaire de Dalhousie.

**Le président:** Autrement dit, l'université de l'Île-du-Prince-Édouard n'aura pas à se débrouiller seule pour l'exploitation de . . .

**M. Meincke:** Non.

**Le président:** D'accord. M. Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Pouvez-vous nous expliquer en quelques mots comment le Conseil des universités des maritimes fonctionne du point de vue du financement? Votre gouvernement nous a dit ce matin qu'on dépense \$15.3 millions pour l'enseignement postsecondaire, ce qui est une part considérable, et si l'on tient compte des dégrèvements fiscaux, cela représente environ \$48 millions et correspond au tiers de son budget. De toute évidence, vous ne recevez pas ce plein montant, n'est-ce pas?

**M. Meincke:** Absolument pas.

**M. Blenkarn:** Comment se fait le financement de votre université au sein du Conseil des universités des maritimes?

**M. Meincke:** Chacun des trois gouvernements provinciaux, reçoit une recommandation de la commission des provinces maritimes pour l'enseignement supérieur et c'est à chacun de décider s'il versera la somme demandée ou non. Toutes ces sommes forment ensuite une cagnotte.

• 1625

From the province of Prince Edward Island, let us say, a certain amount of moneys, whatever millions there are, go over to the MPHEC; the MPHEC then allocates that among the

L'Île-du-Prince-Édouard par exemple donne une certaine somme, un nombre X de millions qui sont versés à la Commission des provinces Maritimes pour l'enseignement supérieur.



[Text]

institutions in all of the Maritimes region. They will allocate so much to us at UPEI; they will allocate so much to Holland College. They will also, if you want to tag those dollars, send some of those dollars to Nova Scotia and New Brunswick institutions for P.E.I. students who are studying in programs that are not available at UPEI, and that is how we are co-operating here; and it is an extraordinary degree of co-operation, in my view. Something like \$1.7 million goes from PEI to the MPHEC to Nova Scotia institutions.

**Mr. Blenkarn:** So that you do not get your money directly from P.E.I.; you get your money from the council?

**Mr. Meincke:** That is correct.

**Mr. Blenkarn:** And the council gets money from P.E.I. as it does from the other Maritimes provinces, and the Maritimes provinces distribute the money amongst the various institutions in the Maritimes?

**Mr. Meincke:** That is right.

**Mr. Blenkarn:** Is that all of the money that comes to your university?

**Mr. Meincke:** Everything in an operating grant comes from MPHEC. We obviously have income from fees but the . . .

**Mr. Blenkarn:** You get your money from a single source which happens to be the council . . .

**Mr. Meincke:** That is correct.

**Mr. Blenkarn:** . . . and the council, then, gets its money from the provinces that receive EPF funding from the federal government?

**Mr. Meincke:** That is right. And the dollar bill is almost . . .

**Mr. Blenkarn:** I was wondering how much was wasted away through all that.

**Mr. Meincke:** That is why we are a little concerned.

**Mr. Blenkarn:** What do you have in mind in terms of the federal government? Do you want the federal government to pay money to the council as well? We are already paying money to the provinces. Do we cut the provinces off and pay it directly to the council? We could do that I suppose.

**Mr. Meincke:** That is one thing that could be agreed by the provinces . . .

**Mr. Blenkarn:** Would you rather have it that way?

**Mr. Meincke:** That the federal government financing go directly to the council? That was the implication behind, in fact, one of the AUCC recommendations, that that would be a possibility if the federal government wanted to pay by a more direct funding route.

In the sort of explorations that we make in this brief, the idea is that the federal government would put the funding into—not an increase in funding; this is now redirection of the existing funding; I am not talking about increases or more

[Translation]

La Commission répartit ensuite ces sommes entre les divers établissements de la région des Maritimes. L'Université de l'Île-du-Prince-Édouard reçoit un certain montant, le Collège Holland un autre. De plus, certaines sommes sont destinées plus précisément à financer l'enseignement que les étudiants de l'Île-du-Prince-Édouard reçoivent en Nouvelle-Écosse ou au Nouveau-Brunswick, ne pouvant pas obtenir cet enseignement chez nous. Voilà la forme de coopération qui est la nôtre. C'est une coopération très étroite. L'Île-du-Prince-Édouard verse environ 1.7 million de dollars à la Commission qui à son tour les verse à des établissements de Nouvelle-Écosse.

**M. Blenkarn:** Vous ne recevez donc pas d'argent directement du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Cela se fait par l'intermédiaire du conseil n'est-ce pas?

**M. Meincke:** C'est exact.

**M. Blenkarn:** Le conseil reçoit de l'argent de l'Île-du-Prince-Édouard et des autres provinces Maritimes et le distribue ensuite dans les divers établissements des Maritimes, n'est-ce pas?

**M. Meincke:** C'est cela.

**M. Blenkarn:** Est-ce là la seule source de financement de votre université?

**M. Meincke:** Toutes les subventions d'exploitation proviennent de la Commission. Il y a ensuite les recettes provenant des frais de scolarité mais . . .

**M. Blenkarn:** Il y a donc une source unique de financement et c'est la Commission . . .

**M. Meincke:** C'est cela.

**M. Blenkarn:** Et la Commission obtient l'argent qu'elle reçoit des provinces qui à leur tour l'ont obtenu en vertu du financement des programmes établis du gouvernement fédéral, n'est-ce pas?

**M. Meincke:** C'est cela. Et le dollar est presque . . .

**M. Blenkarn:** Je me demandais quelle sont les pertes dans tout ce processus.

**M. Meincke:** C'est précisément ce qui nous préoccupe.

**M. Blenkarn:** Que voudriez-vous que le gouvernement fédéral fasse? Est-ce que vous préférez que le gouvernement fédéral verse de l'argent également à la Commission? Déjà il en verse aux provinces. Faudrait-il passer outre les provinces et verser directement à la Commission? Je suppose que ce serait possible.

**M. Meincke:** C'est une chose sur laquelle les provinces pourraient s'entendre.

**M. Blenkarn:** Est-ce que c'est ce que vous préféreriez?

**M. Meincke:** Que le gouvernement fédéral verse directement certaines sommes à la Commission? Cette notion sous-tendait les recommandations de l'AUCC qui proposait cette façon de procéder si le gouvernement fédéral désirait financer l'enseignement plus directement.

Dans notre mémoire, nous évaluons cette notion, en tant que telle, à part l'augmentation des fonds. Il s'agirait tout simplement d'acheminer les fonds différemment. Il n'est pas question d'augmenter la somme de la cagnotte ou de la diminuer, mais de l'acheminer différemment.

[Texte]

money in the pot or less money in the pot but just the same amount of money, but redirecting it.

In this, what would happen is that portions of that federal funding would go into the student aid program to offset any increases in fees that were necessary to recover the variable cost element that we talked about in our submission—and I am sorry but we have not gone over this in detail, but what we are exploring there is the notion of dividing the operating costs into two components: one a fixed cost component and one a variable cost component—forget about the percentage—and the fixed cost component is a provincial responsibility, the variable cost is recovered from fees. The federal government contribution would fund the variable cost through the Canada student loan or bursary program and the provincial cost could be funded in the case of a province like Prince Edward Island through an equalization payment.

**Mr. Blenkarn:** Well, you already have a Canada student loan program. Would you contemplate seeing that changed around?

**Mr. Meincke:** Under this sort of scheme, it would have to be increased, you see. The idea would be to increase the fees.

**Mr. Blenkarn:** In other words, you would like more federal money in terms of fee support, either by loan, bursary or what-have-you?

**Mr. Meincke:** I did not say that I would like anything. I just said that there is a model to explore which will give you some interesting implications to explore.

**Mr. Blenkarn:** Does the council of the Maritime universities control the fees or set the fees?

**Mr. Meincke:** No. That is one of the benefits here. The Maritime Provinces Higher Education Commission does not control the fees. They allow the universities freedom to set their own fees.

**Mr. Blenkarn:** So that you could set the fees at any level you wanted to?

**Mr. Meincke:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** Assuming you could get along with the amounts that were coming from the council?

**Mr. Meincke:** That is correct.

• 1630

**Mr. Blenkarn:** Is there any discrepancy in fees between your university and the other universities within the council?

**Mr. Meincke:** Not too much. We are all within, I would say, \$50 to \$75 of each other. Now the fee for next year will be about \$970.

**Mr. Blenkarn:** About \$970 per person for a B.A. degree?

**Mr. Meincke:** That is right.

**Mr. Blenkarn:** Thank you very much.

**Mr. Loiselle:** One short question.

[Traduction]

Ainsi, une partie du financement fédéral serait destiné au programme d'aide aux étudiants pour compenser toute augmentation des frais de scolarité rendue nécessaire par l'augmentation des coûts dont nous parlons dans notre mémoire... Excusez-moi je n'ai pas réfléchi à cela en détails mais nous avons envisagé de répartir les coûts d'exploitation en deux registres: d'une part, un coût fixe et d'autre part un coût variable... Il n'est pas question de pourcentage. Le coût fixe serait de responsabilité provinciale et le coût variable serait couvert par les frais de scolarité que nous percevons. Le gouvernement fédéral contribuerait au coût variable par l'intermédiaire d'un programme de bourses ou de prêts aux étudiants canadiens et le gouvernement provincial aurait recours à la péréquation pour couvrir les coûts fixes à l'Île-du-Prince-Édouard.

**M. Blenkarn:** Il existe déjà un programme de prêts aux étudiants. Voudriez-vous le modifier?

**M. Meincke:** Ce programme devrait être étayé si l'idée est retenue. En effet, les frais de scolarité augmenteraient.

**M. Blenkarn:** En d'autres termes, le financement fédéral servirait à alléger le fardeau des frais de scolarité, et on offrirait des prêts ou des bourses, n'est-ce pas?

**M. Meincke:** Je n'ai pas encore exprimé de préférence. J'ai dit que c'est un modèle qui mérite d'être étudié car il pourrait y avoir des résultats intéressants.

**M. Blenkarn:** Est-ce que le Conseil des universités des Maritimes fixe les frais de scolarité, a-t-il son mot à dire là-dedans?

**M. Meincke:** Non. C'est l'un des avantages ici. La Commission des provinces Maritimes pour l'enseignement supérieur n'a rien à voir dans les frais de scolarité. Elle laisse carte blanche aux universités.

**M. Blenkarn:** Vous pouvez donc exiger les frais de scolarité que vous voulez, n'est-ce pas?

**M. Meincke:** En effet.

**M. Blenkarn:** Il faut pour cela que les sommes que vous fournit le conseil soit suffisantes, n'est-ce pas?

**M. Meincke:** C'est cela.

**M. Blenkarn:** Existe-il des différences entre les frais de scolarité exigés par les différentes universités regroupées au sein du conseil?

**M. Meincke:** Les différences ne dépassent pas \$50 à \$75. Pour l'an prochain, les frais de scolarité ont été fixés à environ \$970.

**M. Blenkarn:** \$970 pour un baccalauréat.

**M. Meincke:** C'est exact.

**M. Blenkarn:** Merci.

**M. Loiselle:** Je voudrais poser une brève question.



[Text]

Quelles sont les conditions d'admission pour les étudiants dans les Maritimes? Est-ce que les étudiants venant des provinces Maritimes sont privilégiés par rapport à un étudiant de Montréal ou d'Ottawa qui voudrait venir étudier ici? Quelles sont les conditions d'admission d'une université du Nouveau-Brunswick, est-ce qu'un étudiant qui vient de l'Île-du-Prince-Édouard entre aussi facilement à cette université que s'il vient du Nouveau-Brunswick même? Accordez-vous une préférence à celui du Nouveau-Brunswick? Les conditions sont-elles différentes? Est-ce qu'un gars de l'Île-du-Prince-Édouard a plus de chance qu'un gars de Montréal, mais par contre, il a moins de chance que le gars de Moncton d'entrer à l'Université de Moncton? Quelles sont vos conditions d'admission?

**Mr. Meincke:** No, sir, there is no difference in our admission standards for any student.

**Mr. Loiselle:** From the Maritimes?

**Mr. Meincke:** From the Maritimes, the rest of Canada, or foreign students. The only thing that is different is that there is a foreign student fee of \$750 in addition to the \$970. But there is no admission standard that is different.

**Mr. Loiselle:** I see.

**The Chairman:** You say foreign students who are not Canadian nationals?

**Mr. Meincke:** That is right.

**The Chairman:** Okay.

Thank you very much, Dr. Meincke for your presentation. If you have a more formal submission later, this committee has already agreed that upon receipt by us, it will be appended to one of our proceedings. Thank you very kindly for your presentation; it was very valuable, and we will certainly give it careful consideration.

**Mr. Meincke:** Thank you very much to you and members of the committee for the opportunity to appear before you. I wish you well. You have an incredible schedule, and I hope that you get an extension.

**The Chairman:** Thank you. We will now proceed with representatives from the Voluntary Resource Council; Mrs. Eleanor Conway, Executive Director, Ms Ann Sherman and Julie Dodd.

Approach the table, please. Mrs. Conway, if you have a written statement which you would like to have appended to our proceedings we will be happy to take it, and you could maybe summarize it on the record. When I say appended, I mean it will be formally included in the record; you will not have to reread it; you can summarize it, and we will get to questions if you wish. Mrs. Conway.

**Mrs. Eleanor Conway (Executive Director, Voluntary Resource Council, Prince Edward Island):** I think I would find it more appropriate to read it.

**The Chairman:** All right. It is up to you.

**Mrs. Conway:** I must first point out that during this particularly busy time of year, short notice of this hearing has left me

[Translation]

What are the conditions of admission in the universities of the Maritimes? Are students from the Maritimes given preference over students coming let us say from Montreal or Ottawa? Would a student from Prince Edward Island be admitted to a university of New Brunswick under the same conditions as a student from New Brunswick? Would it be easier for a student from Prince Edward Island to study at the University of Moncton than for a student coming from Montreal. Would any distinction be made between the natives of Moncton and the natives of Prince Edward Island?

**M. Meincke:** Nous ne faisons aucune distinction en ce qui concerne les normes d'admission.

**M. Loiselle:** Vous voulez dire pour les étudiants originaires des Maritimes.

**M. Meincke:** Les conditions sont les mêmes pour tous, qu'il s'agisse d'étudiants originaires des Maritimes, d'autres régions du Canada ou d'étudiants étrangers. La seule différence c'est que les étudiants étrangers doivent payer un supplément de \$750 en plus des frais de scolarité de \$970 prévus pour tous. Mais les normes d'admission sont les mêmes pour tous.

**M. Loiselle:** Je vois.

**Le président:** Il s'agit de ressortissants étrangers.

**M. Meincke:** Oui.

**Le président:** D'accord.

Merci beaucoup de votre exposé monsieur Meincke. Si vous souhaitez nous faire parvenir d'autres documents, nous les annexerons au compte rendu d'une de nos réunions. Je vous remercie donc encore une fois et je tiens à vous assurer que nous examinerions votre mémoire très attentivement.

**M. Meincke:** Je vous remercie de l'invitation à comparaître devant vous et j'espère que vous obtiendrez une prorogation de votre mandat, car je ne vois pas comment vous pourrez parvenir à terminer vos travaux à la date prévue.

**Le président:** Merci. Je demanderais maintenant à Madame Eleanor Conway, directeur exécutif du Voluntary Resource Council ainsi qu'à Mesdames Ann Sherman et Julie Dodd de prendre place à la table.

Si vous le souhaitez madame Conway, nous pourrions faire annexer le texte complet de votre exposé au compte rendu de la réunion, ce qui vous permettrait de nous en faire un résumé. Il serait donc annexé in extenso ce qui vous éviterait d'avoir à le lire. Il suffirait de nous en faire un rapide exposé après quoi nous pourrions passer aux questions. Madame Conway.

**Mme Eleanor Conway (directeur exécutif, Voluntary Resource Council, Île-du-Prince-Édouard):** Si vous permettez, je préfère lire le texte.

**Le président:** Comme vous voulez.

**Mme Conway:** Je tiens tout d'abord à vous signaler qu'étant donné le priori très court dont nous disposons avant cette

*[Texte]*

no time to adequately research and prepare this presentation, or to discuss it with the board of directors of the Voluntary Resource Council. My remarks, therefore, will necessarily be perfunctory and will rely on research and policy positions already undertaken by the council, rather than anything new.

In other provinces you may be hearing presentations from social planning councils, and it is perhaps necessary to point out that the Voluntary Resource Council is not a social planning council. It is a network of voluntary organizations on P.E.I., and it addresses issues relevant to the voluntary sector. The VRC acts on a provincial level similarly to the way in which the committee of national voluntary organizations acts on a national level.

• 1635

Two questions raised for us by this task force are: How will proposed cutbacks in federal government funding for social programs affect the voluntary sector in P.E.I.? What is the proper role for voluntary organizations vis-à-vis federal and provincial governments in the provision of social programs?

In the summer of 1979, the Voluntary Resource Council conducted research into the funding of voluntary organizations on P.E.I., including sources and patterns of funding for voluntary groups, as well as provincial government policies, in this regard. The research findings were compiled in a discussion paper which was used as an information base for a workshop held in January, 1980, and attended by 49 participants representing 27 voluntary organizations.

A committee mandated by participants compiled recommendations from the workshop and directed them to appropriate places. A draft of a brief to the executive council, Government of P.E.I., was circulated to approximately 275 representatives of voluntary organizations for feedback before presentation to 3 provincial cabinet ministers in June, 1980.

I submit that this brief on funding for voluntary organizations on P.E.I. has relevance for this task force hearing because, particularly in the preamble, it addresses the matter of government responsibility for ensuring that basic human needs are met—a responsibility that applies to government at the federal, as well as the provincial, level. In fact, here on P.E.I., because so much of provincial government revenue actually comes from the federal government through transfer payments, the federal government has a particularly strong responsibility to ensure that federal funds intended for social programs are used for this purpose.

To quote from the preamble to the brief:

The voluntary sector, in its interaction with government, starts from the premise that every human being, regard-

*[Traduction]*

audience, je n'ai pas eu le temps de préparer mon exposé comme j'aurais souhaité le faire ni d'en discuter avec le conseil d'administration de notre organisation. Dans ces conditions, je suis obligée de reprendre les décisions déjà arrêtées par le conseil plutôt que de proposer des idées neuves.

Étant donné que dans d'autres provinces, différents conseils de planification sociale vous soumettent des exposés, je tiens à préciser que le Voluntary Resource Council n'est pas un conseil de planification sociale. Notre conseil regroupe toutes les organisations bénévoles de l'Île-du-Prince-Édouard et il s'occupe donc de questions intéressant les travailleurs bénévoles. Notre conseil joue donc au niveau provincial un rôle analogue à celui de comité national des organisations bénévoles au plan national.

L'existence de ce groupe d'études nous conduit à nous poser deux questions: comment les réductions de financement du gouvernement fédéral dans le secteur des programmes sociaux affecteront-elles le secteur des bénévoles dans l'Île-du-Prince-Édouard? Et quel est le rôle des organismes de bénévoles dans le secteur des programmes sociaux, compte tenu de contributions versées par le gouvernement fédéral et par les gouvernements provinciaux?

Au cours de l'été 1979, le Voluntary Resource Council a fait des recherches pour savoir comment étaient financés les organismes de bénévoles dans l'Île-du-Prince-Édouard. Ce conseil a essayé d'établir quelles étaient les sources et les modes de financement ainsi que les politiques gouvernementales provinciales qui s'appliquaient dans ce cas aux groupes de bénévoles. Les conclusions tirées de ces recherches ont été compilées dans un document de travail qui a servi à fournir les renseignements de base lors d'un atelier qui s'est réuni en janvier 1980 et auquel ont participé 49 représentants de 27 organisations de bénévoles.

Un comité a été chargé par les participants de réunir les recommandations issues de l'atelier et de les acheminer à qui de droit. On a distribué à environ 275 représentants d'organismes de volontaires un projet de mémoire destiné au conseil exécutif du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard afin connaître leur opinion avant qu'il ne soit présenté en juin 1980 aux trois ministres du cabinet provincial.

Je pense que ce mémoire portant sur le financement des organismes de bénévoles dans l'Île-du-Prince-Édouard intéressera votre groupe d'études, surtout dans son préambule qui traite de la question de la responsabilité qu'ont les gouvernements de s'assurer que les besoins humains fondamentaux sont satisfaits, responsabilité qui s'applique tant au niveau fédéral que provincial. En fait, ici dans l'Île-du-Prince-Édouard, étant donné qu'une si grande partie des recettes du gouvernement provincial provient du gouvernement fédéral par le biais de paiements de transfert, le gouvernement fédéral doit plus particulièrement s'assurer que les fonds qu'il donne servent à satisfaire ces besoins dans le cadre des programmes sociaux.

Je cite le préambule du mémoire:

Dans le secteur des bénévoles, dans l'optique des rapports avec le gouvernement, on parle du principe que chaque



## [Text]

less of income or status, has certain fundamental and necessary rights as a member of society. Among the necessities of life to which we recognize a right are a clean and safe environment, equal access to good education facilities, an adequate transportation system, diverse and widely available recreation opportunities, and a good health support system. Whenever private activities do not satisfy these needs, they are public responsibilities.

In our system, government, for better or for worse, has been identified as the principal vehicle of looking out for *public* interests and needs. We in the voluntary sector must insist, then, that government and its agencies assume primary responsibility for guaranteeing the health, education, recreation, transportation and environmental safety of the citizenry. While the voluntary sector can facilitate the meeting of these basic needs, it should not be a substitute for adequate government programmes.

As government recognizes its responsibilities, it must prioritize its allocation of energies and expenditures in such fashion that basic and shared human needs are met *before* any other activity is undertaken; . . . government must communicate to the public and the voluntary sector . . . clear indications of such priorities.

It is the legitimate function of voluntary organizations to augment and inform governmental decisions and actions regarding quality of life. It is desirable that advice and direct inputs into policy governing satisfaction of basic human needs come from voluntary groups. It is often desirable that voluntary organizations be the vehicle for implementing programmes which meet basic human needs and that they receive funding or services from government to enable them to carry out these programmes.

Organizations which address controversial issues often have the most difficult time securing funds. It is desirable to have public debate on issues; government should be more supportive of groups which encourage such debate. At the same time, if government fulfils its responsibility to meet basic and general needs that receive wide popular recognition, the voluntary sector can more efficiently channel its energies and resources toward support for groups with special needs or less popular causes.

Recommendations contained in the brief address the following: "the need for provincial government planning and priori-

## [Translation]

être humain, quel que soit son revenu ou sa situation, a, comme membre de la société, certains droits fondamentaux essentiels; en particulier, nous reconnaissons pour chaque être humain le droit de vivre dans un environnement propre et sûr; d'avoir l'égalité d'accès à l'éducation; de pouvoir disposer de transport convenable; d'avoir des possibilités de profiter d'installations variées de loisir; de pouvoir faire appel à un bon système de soins de santé. Si les institutions privées ne peuvent donner satisfaction à ces besoins, ce sont les institutions publiques qui doivent le faire.

Dans notre système, le gouvernement, que ce soit pour le mieux ou pour le pire, est considéré comme le principal responsable pour donner satisfaction aux intérêts et aux besoins du public. Nous considérons donc que dans le secteur des bénévoles, c'est le gouvernement et ses organismes qui doit assumer en tout premier lieu la responsabilité de garantir aux citoyens de bonnes conditions de santé, d'éducation, de loisirs, de transport et de vie dans un environnement sûr. Par conséquent, même si le secteur des bénévoles peut collaborer à ces fins, il ne doit pas se substituer aux programmes gouvernementaux appropriés.

Tout en reconnaissant ses responsabilités, le gouvernement devrait donc établir des priorités lorsqu'il dépense ses énergies et ses fonds afin de s'assurer que l'on répond tout d'abord aux besoins fondamentaux et communs des êtres humains avant de consacrer ces fonds et ces énergies à d'autres activités. Le gouvernement doit faire savoir au secteur de bénévoles et au public de façon bien claire quelles sont ses priorités.

Le rôle véritable des organismes de bénévoles est de compléter l'action gouvernementale et de lui fournir des renseignements lui permettant de prendre des décisions et des mesures pour l'amélioration de la qualité de la vie. Il est souhaitable que ce soient les groupes de bénévoles qui fournissent au gouvernement ces conseils et cet apport direct à sa politique visant à répondre aux besoins fondamentaux des êtres humains. Il est souvent souhaitable que les organismes de bénévoles servent d'intermédiaire pour mettre en application des programmes qui visent la satisfaction des besoins fondamentaux des êtres humains et par conséquent il est souvent souhaitable que ces organismes reçoivent à cet effet des fonds ou des services de la part du gouvernement.

Les organismes qui s'occupent des questions qui prêtent à critique ont très souvent plus de difficulté à obtenir ces fonds. Il faudrait donc que l'on débâte de ces questions en public et le gouvernement devrait encourager davantage la tenue de tels débats. Si le gouvernement assume convenablement sa responsabilité relative aux besoins fondamentaux et généraux des êtres humains tels qu'ils sont reconnus en général, le secteur des bénévoles pourra alors concentrer plus efficacement toutes ses énergies et ses ressources aux groupes dont les besoins sont particuliers ou dont les causes sont moins populaires.

Les recommandations données dans ce mémoire sont les suivantes: On considère qu'il est nécessaire que le gouverne-

*[Texte]*

ty-setting in relation to its funding of voluntary groups; the need for formal guidelines within government department and the communication of these guidelines to voluntary organizations; the need for equitable funding policies based on organizations' needs, efficiency and effectiveness; and the need for an accountability process; as well as a number of other matters.

Our research indicates that in 1977-78, the provincial department of social services provided fundings on a fee-for-service basis to 17 voluntary organizations, out of over 200 that made application. Total funding amounted to approximately \$700,000. To give an idea of the range of groups that received funding to provide services, the list includes provincial divisions of the Canadian National Institute for the Blind and the Canadian Association for the Mentally Retarded, Pat and the Elephant, which is a transportation service for the disabled, one Parent Family Association, the P.E.I. Council of the Disabled, Early Childhood Development Association, six adult workshops, two adult training centres and the Charlottetown, Souris and Montague Area Residential Services.

• 1640

On the other hand, during 1977-78, the provincial Department of Health had no allowance in its budget for funding of voluntary organizations. This, by the way, was the first year of block funding for health programs. Information from health groups...

**The Vice-Chairman:** Does that situation still exist?

**Mrs. Conway:** I am sorry, I have not had time to check on the present situation, but as far as I know that is the present situation.

Information from health groups indicates that the services they provide include patient services as well as research, public education, and health promotion. Surely government has a responsibility to work with the voluntary health groups and assist them in providing these valuable services.

Questions raised by comparing social services to health and the relationships of each to the voluntary sector in this province are: Has the change from "cost shared" to "block" funding for health services meant that health services are now less flexible and innovative and less able to tap resources available in the community? Would a change in the funding structure for social services have the same detrimental effect?

*[Traduction]*

ment provincial planifie son financement en ce qui concerne les groupes de bénévoles et établit des priorités en ce sens. On reconnaît qu'il faudrait établir des directives officielles au sein du ministère du gouvernement et qu'il faudrait communiquer ces directives aux organisations de bénévoles. On recommande d'établir des politiques de financement équitables en fonction des besoins, de l'efficacité et de l'efficacité des organismes de bénévoles. On reconnaît la nécessité d'établir un processus d'imputabilité et la nécessité d'établir des mesures pour un certain nombre d'autres questions.

Nos recherches indiquent qu'en 1977-1978, le ministère des Services sociaux provincial a fourni des fonds pour libre utilisation à des fins de services à 17 organismes de bénévoles sur 200 organismes qui en avaient fait la demande. Ces fonds représentaient environ \$700,000 en totalité. Pour vous donner une idée de l'éventail des groupes qui ont reçu des fonds en vue de fournir des services, je vous dirai qu'on trouve inclus dans la liste les divisions provinciales de l'Institut national canadien des aveugles et de l'Association canadienne pour les déficients mentaux, la Pat and the Elephant, un service de transport pour les handicapés, l'Association des familles monoparentales, le Conseil des handicapés de l'Île-du-Prince-Édouard, la Early Childhood Development Association, 6 ateliers pour adultes, deux centres de formation pour adultes et la Charlottetown, Souris and Montague Area Residential Services.

D'autre part, au cours de 1977-1978, le ministère provincial de la Santé n'avait prévu aucun fonds pour financer les organismes bénévoles. Je dirais en passant qu'il s'agissait de la première année où les programmes de santé étaient financés globalement. Les renseignements provenant de groupes s'occupant de services de santé...

**Le vice-président:** Est-ce que la situation est toujours la même?

**Mme Conway:** Je m'excuse, je n'ai pas eu le temps de vérifier ce qu'il en est.

Les renseignements reçus de la part des groupes s'occupant de services de santé indiquent qu'ils s'occupent entre autres, des services aux malades, de la promotion de la recherche, de l'éducation du public et de la santé. Il n'y a pas de doute que le gouvernement a pour responsabilité de collaborer avec les groupes de bénévoles s'occupant du secteur de la santé et de les aider à fournir ces services si importants.

Quant aux questions qui se posent lorsqu'on compare les services sociaux aux services de santé quant aux services fournis dans chacun des cas par le secteur des bénévoles dans la province, elles sont les suivantes: est-ce que le fait qu'on ait passé du partage des frais au financement global dans le cas des services de santé a rendu la structure des services de santé moins rigide et moins créative et est-ce que dans ce contexte on a eu plus de difficulté à profiter des ressources disponibles dans la communauté? Est-ce qu'une modification de la structure de financement des services sociaux aurait le même effet néfaste?



**[Text]**

The federal government must examine the effects of its fiscal arrangements on the provision of social programs. The federal government must take seriously its responsibility to ensure universal standards for health and social services throughout all the provinces of Canada.

Because voluntary organizations can draw on resources available in the community; because they are small, personal, and non-threatening to people in need; and because they have developed expertise in their particular areas of concern, there is a role for voluntary groups in the provision of social programs. As pointed out by the Honourable Francis Fox, Secretary of State, at a consultation with the Committee of National Voluntary Organizations in January, 1981:

In the past organizations which had established themselves to promote sound goals were superseded by government programs which took over their mandate. When we now look at that pattern, we wonder if it was the right approach. Would it have been better to have helped voluntarism to give help, rather than giving help ourselves? This is a question which I feel we should answer in seeking stronger linkages between voluntarism and government. I think that political leaders have come to realize that the voluntary movement offers a rich resource for the delivery of help and services.

It is necessary that both levels of government establish a partnership relationship with the voluntary sector and that we work together to define our proper roles in providing effective social programs. It is *not* simply a matter of turning the responsibility for social programs back to the voluntary sector. Where and when voluntary sector involvement *is* appropriate, we need adequate resources to work effectively. Implementation of provisions such as the "give and take" tax credit proposal would help ensure that voluntary organizations will be equipped to handle the challenge in the years ahead.

One final, essential point must be made: Whatever steps are taken as a result of this task force, it must *not* be those in a dependent position—the disabled, single parents, children, the sick, the elderly—who suffer the effects of any government cutbacks or changes in fiscal arrangements.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much.

Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, thank you very much. On page 7 of your brief at the very end, you talk about the "give and take" tax credit proposal. Perhaps you could expand on that just a little bit.

**[Translation]**

Le gouvernement fédéral doit examiner les effets des accords fiscaux sur les programmes sociaux. Le gouvernement fédéral doit prendre au sérieux la responsabilité qui lui incombe de s'assurer que dans toutes les provinces du Canada on respecte des normes universelles dans le domaine des services de santé et des services sociaux.

Puisque les organismes bénévoles peuvent puiser dans les ressources disponibles dans la communauté et qu'ils sont de petite envergure; puisqu'ils ont un caractère personnel et non menaçant aux yeux des personnes dans le besoin et puisqu'ils disposent des compétences et des connaissances nécessaires dans les secteurs où existent ces besoins, il n'y a pas de doute qu'ils ont un rôle à jouer dans le cadre de l'application des programmes sociaux. Comme l'a indiqué le secrétaire d'État, l'honorable Francis Fox en janvier 1981, alors qu'il consultait le Comité des organismes nationaux de bénévoles:

Dans le passé, les organismes qui avaient été créés pour promouvoir des objectifs valables ont été remplacés par des programmes gouvernementaux qui avaient repris en main leurs fonctions, mais maintenant, on se demande si on a bien agi. N'aurait-il pas mieux valu aider les organismes de bénévoles à fournir cette aide plutôt que de fournir nous-mêmes cette aide? Voici une question à laquelle je crois que nous devrions répondre en cherchant à raffermir les liens qui existent entre le bénévolat et le gouvernement. Je crois que les chefs politiques se sont rendu compte que les groupes de bénévoles constituent une ressource des plus précieuses lorsqu'il s'agit de fournir de l'aide et des services.

Il est essentiel que les deux niveaux de gouvernement établissent un rapport de partenaires avec le secteur des bénévoles afin de collaborer à définir les rôles qu'ils doivent respectivement exercer pour fournir des services sociaux de façon efficace. Il ne s'agit pas simplement de redonner au secteur des bénévoles la responsabilité de l'application de ces programmes sociaux. Lorsqu'il existe des groupes de bénévoles engagés il faut leur fournir les ressources nécessaires pour qu'ils puissent montrer efficaces. On pourrait, par exemple, aider à s'assurer que les organisations de bénévoles sont en mesure de répondre au défi des années à venir en mettant en application la proposition de dégrèvement fiscal: «donner et prendre».

Il faut aussi en dernier lieu insister sur un point essentiel. Quelles que soient les mesures qui seront prises à la suite du travail effectué par votre groupe d'étude, il ne faut pas que ce soit les groupes désavantagés tels que les handicapés, les parents uniques, les enfants, les malades et les personnes âgées qui supportent le poids des restrictions gouvernementales ou des modifications apportées aux accords fiscaux.

**Le vice-président:** Merci beaucoup.

Monsieur Weatherhead, vous avez la parole.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, merci beaucoup. A la page 7 de votre mémoire, tout à la fin, vous parlez des propositions de dégrèvement d'impôt: «donner et prendre». Peut-être pourriez-vous nous donner un peu de détail à ce sujet?

[Texte]

**Mrs. Conway:** It is a 50 per cent across-the-board proposal similar to the political contributions tax credit. *Inaudible*

• 1645

**Mr. Weatherhead:** Some people believe there should not be a \$100 charitable deduction unless the \$100 was actually contributed to charities or organizations such as the one you represent. It seems to me that volunteer organizations around the country are very strong in the proposal that taxpayers should not be allowed to take the basic \$100 charity and medical expense deduction in the income tax forms unless they actually give money to charities. It seems to me that this would help the volunteer organizations in a certain sense. A similar proposal, an extension of that idea, is that it be a little bit more like a political contribution—not just deductions but actual tax credits for certain charitable organizations.

I would suggest, Mr. Vice-Chairman, that the witnesses and their colleagues around the country—and they are fairly numerous—that volunteers in all the groups around the country should really press their members of Parliament of all parties . . . If I may say so, you should really put this before the government because I think we have come to the stage where we have got into . . . You mentioned Mr. Fox's recent comments and what-have-you, where perhaps the government intends to take over some voluntary organizations of the past. We are coming back to the days, I think, where we realize that voluntary factors are also essential to this Nation but they do have to have more financial support than they are getting now. Rather than just asking governments of various levels for handouts—just governments taking the money in any event—if you get something such as more tax credits, or some ways where people actually have to give money to charitable organizations or non-profit organizations to get a tax credit, then perhaps it will go a long way toward promoting your organizations in the future.

**Mrs. Conway:** That is a proposal that I think should be stressed over and over again by the voluntary organizations that have been pushing for it and the Canadian National Voluntary Organizations. It would help voluntary organizations and it would also help the taxpayer to have more say over what happens to his tax dollars. It is usually \$100 to voluntary organizations with \$50 back.

**Mr. Weatherhead:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Go ahead, Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** I would like to ask the witness to elaborate, Mr. Chairman as a sort of qualifier to the statement of the Secretary of State, Mr. Francis Fox. The reason I ask is because I have a similar concern, or what I think is a similar concern. The renewed appreciation of government for the voluntary sector is not so much an insight into the limits of government, how people see government, or an insight into the value of the voluntary sector itself, but rather a way of hiding what may be an instrument of restraint. I am referring to the whole phenomenon by which governments, in what I consider to be a parallel move, have started to talk about deinstitution-

[Traduction]

**Mme Conway:** Il s'agirait d'une proposition générale de dégrèvement de 50 p. 100 qui serait semblable au crédit d'impôt applicable aux contributions fournies aux partis politiques.

**M. Weatherhead:** Certains estiment que les \$100 de don de charité déductibles ne devraient pas être accordés à moins qu'ils ne soient véritablement versés à des organismes comme le vôtre. Les organismes bénévoles un peu partout au pays semblent croire fermement que les contribuables ne devraient pas pouvoir déduire de leur revenu \$100 de don de charité et de frais médicaux à moins de les avoir vraiment versés. Ce serait un moyen d'aider les organismes bénévoles. D'une certaine façon, les dons de charité seraient considérés comme des contributions à une formation politique; des crédits d'impôt seraient accordés pour les dons aux organismes charitables.

Je pense, monsieur le président, que les témoins, ainsi que leurs homologues de tout le pays, et ils sont passablement nombreux, que les bénévoles de tout le pays devraient insister auprès de leur député, quel que soit leur parti . . . Vous devriez vous adresser au gouvernement parce que vous en êtes rendus à un stade . . . Vous avez relevé les propos récents de M. Fox voulant que le gouvernement intervienne à la place de certains organismes bénévoles. Je pense que nous devons admettre que les organismes bénévoles ont un rôle absolument essentiel à l'intérieur de la nation et qu'ils doivent recevoir une aide financière plus substantielle que celle qu'ils reçoivent maintenant. Plutôt que de se contenter de recevoir des subventions des gouvernements, ils doivent pouvoir compter sur le fait que les gens reçoivent des crédits d'impôt ou sont incités autrement à aider les organismes de bienfaisance ou les organismes bénévoles. C'est une façon bien plus efficace de les aider à l'avenir.

**Mme Conway:** C'est un point sur lequel devraient insister davantage les organismes bénévoles au pays. Ce serait à leur avantage et ce serait à l'avantage des contribuables qui auraient ainsi leur mot à dire sur la façon dont leurs deniers sont dépensés. Ils obtiennent habituellement \$50 en retour de leurs \$100 versés aux organismes bénévoles.

**M. Weatherhead:** Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Allez-y, monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Je demanderais au témoin de revenir sur la déclaration du secrétaire d'État, M. Francis Fox. Je partage l'opinion qui vient d'être exprimée à ce sujet. Le gouvernement manifeste un intérêt accru pour le secteur bénévole, qui ne nous renseigne pas tant sur les limites du gouvernement, la manière dont les citoyens l'envisagent ou encore sur la valeur du secteur bénévole. C'est plutôt un moyen pour lui d'exercer des restrictions discrètement. Je songe plus particulièrement au fait que les gouvernements ont commencé, parallèlement, à parler du retrait des patients des établissements. Au bout du compte, on fait bien de bonnes choses, mais pour de mauvaises



[Text]

alization. You end up having the right thing done for the wrong reason and since it is done for the wrong reason, even if it is the right thing done for the wrong reason, you end up with the wrong results—for instance, deinstitutionalization. You say the community ought to be able to look after people, because people are better looked after in the community than they are in institutions. What this has meant, in some cases is that people have been just put out on the street, with the community not being given any added resources to be able to look after what has now become their responsibility. So I am wondering if that is a concern you have, or whether you are referring to some other thing?

• 1650

**Mrs. Conway:** . . . it should not be simply a matter of cutting budgets or cutting costs—it may be the right thing done for the wrong reason. I think we all have to start cutting budgets at most levels of government and using voluntary staffs in providing social programs. That has to be worked out, it ends up trying to save money by getting volunteers . . .

**Mr. Blaikie:** Would you foresee any problems in increased direct government support to voluntary agencies? What is the criterion the government would use to determine which voluntary agencies received help and which ones did not? I am not saying I dislike the idea. The voluntary sector never really disappeared. It has just come to light in recent years in a way that it had not before—from the church or from other voluntary agencies. My concern is that many voluntary agencies have their own little agendas as to how people ought to run their lives, what kinds of values they ought to have. It becomes a very difficult job. You might also say that the government has its own agenda in terms of absolute issues and unsolvable problems. I was wondering if you had any views on that particular problem.

**Mrs. Conway:** There is no easy formula by which to say that this organization should receive government funding or this organization should not. I mentioned in there a partnership relationship. We had a partnership relationship with government, then we found ourselves going as beggars to government looking for funding to supply services—really we are helping the government in trying to provide these services.

**Mr. Blaikie:** That being that you would be dealing with more long term funding, so that you did not have to feel you could not gain, by spending half your time just trying to survive, trying to figure out how you could write your proposals to qualify for the latest government grant coming out this year?

**Mrs. Conway:** The objectives that are behind the grants—I am sure these very much involve someone's preference over another's. The Department of the Secretary of State has a responsibility and a priority to work upon. That is certainly true here in Prince Edward Island—The Department of Employment and Immigration has a priority to employ; it does not matter whether it is at the minimum wage level, it does not matter whether it is short term, or what the objectives are, or

[Translation]

raisons, ce qui fait que même si les motifs sont valables, les résultats laissent à désirer. D'après vous, c'est la collectivité qui devrait pouvoir prendre en charge les malades, qui seraient bien mieux soignés qu'en établissement. Or, dans certains cas, les patients se sont retrouvés purement et simplement à la rue, et la collectivité n'a pu se procurer le supplément de ressources lui permettant d'assumer sa nouvelle responsabilité. Est-ce bien de cela que vous vous préoccupez, ou faites-vous allusion à autre chose?

**Mme Conway:** . . . il ne s'agit pas simplement de réduire les budgets ou les coûts . . . et si, effectivement, cette mesure est valable, les motifs ne le sont peut-être pas. Nous devons, à mon avis, commencer à effectuer des restrictions budgétaires à tous les niveaux du gouvernement, ou quasiment, et aussi à recourir au personnel bénévole pour nos programmes sociaux. Il faudra se débrouiller, et on finit en fait par essayer de réaliser des économies en engageant des bénévoles . . .

**M. Blaikie:** Pensez-vous que l'accroissement direct des subventions du gouvernement aux organismes bénévoles va poser des problèmes? Sur quels critères le gouvernement doit-il se baser pour répartir les fonds destinés aux organismes bénévoles? Ce n'est pas que je m'y oppose. En effet, le secteur bénévole n'a jamais vraiment disparu. Il a commencé à se distinguer, ces dernières années, comme jamais auparavant. Ce qui me préoccupe, c'est que bon nombre d'organismes bénévoles ont leur petite idée sur la manière dont les gens devraient mener leur vie ou établir leur système de valeurs. Cela devient très difficile. Vous pourriez me rétorquer que le gouvernement, lui aussi, a une idée bien précise des grosses questions et des problèmes insolubles. Je me demandais si vous aviez une opinion là-dessus.

**Mme Conway:** Il n'est pas facile de dire à quel organisme il faudrait que le gouvernement accorde des fonds. J'ai évoqué les rapports d'associations qui nous unissent au gouvernement, qui nous obligent aussi à lui tirer la manche pour arriver à financer nos services. En réalité, c'est nous qui l'aidons dans ce domaine.

**M. Blaikie:** Il faudrait donc que vous receviez des fonds à plus long terme, ce qui vous permettrait d'éviter de passer la moitié de votre temps à essayer de surnager et à rédiger des demandes pour obtenir la subvention du gouvernement prévue pour cette année.

**Mme Conway:** Je suis convaincu que les subventions sont accordées en fonction de certaines préférences. Le secrétariat d'État a certaines responsabilités et priorités qu'il lui faut respecter. Cela s'applique assurément à l'Île-du-Prince-Édouard . . . Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration s'est assigné comme priorité d'employer de la main-d'œuvre, même au salaire minimum. Il se soucie peu des objectifs, des priorités à court terme, ou encore des résultats des projets, pour leur

[Texte]

what the results of the projects that it funds are going to be. Through the Department of Employment and Immigration's tons of make-work grants, I think often the effect has been more detrimental than *inaudible*

• 1655

**Mr. Blaikie:** I know from my own experience, working with a church in the City of Winnipeg, I was the only one who had long-term funding. I did not have to go to the government every year and retell what I was doing according to the latest definition of the program. So people would be constantly changing all around me and programs would exist for only a year. Then there would be something written into it which said that you could not hire the same people you hired last year. It was a real mess. So there is a sense in which these programs, as you say, have been more destructive than constructive. They have actually prohibited the development of any long term planning or goal-setting in areas where that kind of development is crucial.

**The Vice-Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, someone raised concern as to what we were suggesting earlier. If we can get away from the volunteer sector writing applications for new grants, changing positions every few months, and get into a certain situation where volunteer organizations can fund themselves to a great extent by cutting out the automatic \$100 deduction, whether or not you give money to charities, and making you have to give money to charity, and combining that, before you deduct it, with the idea of a 50 per cent or a certain percentage rebate, similar to the political party rebates that we have in many provinces now, it seems to me you could get away from some of the problems Mr. Blaikie is worried about and has had personal experience with, and you would be able to fund yourselves to a greater extent.

I am not saying, of course, that any government should be withdrawing from the social service field or anything like that—that is always a potential concern—but it seems to me that you would have moneys for the first time for your volunteer sector that you do not have now. You would not have to go cap in hand to the government to the same extent, and you would be able to really extend the excellent services that you are providing now without all these complications two or three months down the line. So I think, if I might just say so again, that you should encourage your national organizations to push the members from all parties to really keep on the federal government and the Minister of Finance to see whether—and it would not cost the government a huge amount of money—they cannot give some visible recognition to the volunteer sector, which would save them money in the long run by making these very minimal changes in the Income Tax Act.

**Mrs. Conway:** *Inaudible*.

**The Vice-Chairman:** Have you any suggestions for changes in the Canada Assistance Plan that we might look at? The Canada Assistance Plan, for your information, is an arrangement whereby on services for the needy or those likely to be in need the federal government will pay 50 per cent of the program costs. I suspect, for employees on a fee-for-service

[Traduction]

accorder des crédits. A mon avis, les tonnes de subventions à l'emploi accordées par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration ont souvent été plus néfastes que . . .

**M. Blaikie:** Je vous parle d'expérience, car j'ai travaillé en collaboration avec une Église, à Winnipeg, et j'ai été le seul à obtenir des fonds à long terme. Je n'ai pas eu à rendre compte chaque année au gouvernement de ce dont je m'occupais et à me conformer au dernier programme en vigueur. Il y avait un roulement constant de personnel et les programmes n'étaient maintenus que pendant une année. D'autre part, nous n'étions pas censés engager les mêmes personnes que l'année précédente. Tout était sans dessus dessous. Effectivement, comme vous l'avez dit, ces programmes ont été, d'une certaine manière, plus destructeurs qu'autre chose. Ils ont empêché l'élaboration de plans à long terme ou d'objectifs dans des domaines où c'est crucial.

**Le vice-président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, quelqu'un a fait part de ses préoccupations à l'égard des suggestions que nous avons faites. Le secteur bénévole devrait pouvoir éviter de présenter une demande de subventions par écrit et de changer son personnel après quelques mois. Il devrait pouvoir s'autofinancer, dans une large mesure, en éliminant la déduction automatique de \$100 qu'il verse aux œuvres ou pas. Avant de déduire cette somme, il aurait droit à une réduction de 50 p. 100, ou à un pourcentage analogue à celui accordé aux partis politiques dans bon nombre de provinces. Ainsi éviterions-nous certains des problèmes que connaît M. Blaikie.

Je ne préconise pas que le gouvernement cesse d'intervenir dans le domaine des services sociaux,—bien sûr, c'est toujours une préoccupation,—mais ainsi, le secteur bénévole pourrait, pour la première fois, obtenir des fonds. Vous n'auriez plus à mendier auprès du gouvernement et seriez en mesure d'élargir les services excellents que vous fournissez aujourd'hui, sans être en butte à toutes ces complications, après deux ou trois mois. Il vous faudrait donc inciter vos organismes nationaux à demander aux membres de tous les partis de faire pression sur le gouvernement fédéral et le ministre des Finances,—cela ne coûterait pas bien cher au gouvernement,—pour qu'ils accordent au secteur bénévole la place qui lui revient, en apportant des modifications minimes à la Loi de l'impôt sur le revenu, ce qui leur permettrait de réaliser des épargnes à long terme.

**Mme Conway:** *Inaudible*.

**Le vice-président:** Avez-vous des propositions quant aux modifications au Régime d'assistance publique du Canada que nous pourrions apporter? Pour votre gouverne, ce régime prévoit que le gouvernement fédéral prendra en charge 50 p. 100 des coûts des programmes et services destinés aux personnes dans le besoin. Je suppose que les employés rémunérés et



[Text]

basis, certain voluntary organizations, that the Province of Prince Edward Island is taking advantage of Canada Assistance Plan funding for at least half of the money that is coming in those particular programs.

• 1700

I was wondering if your organization had any concerns about how the Canada Assistance Plan is presently operating and what changes, if any, you would like to see in the Canada Assistance Plan.

**Mrs. Conway:** Our funding in health care has changed from cost-shared to block funding. Off the top of my head I do not have any particular concerns about CAP funding *inaudible*

**The Vice-Chairman:** But under the present system and since 1977 health care, essentially medicare and hospitalization, has been under the Established Program Financing Act where this province and other provinces receive block funding. The other social services still remain under the Canada Assistance Plan where, on the basis of need or perceived future need, people are assisted on a shared-cost basis. That is the present system.

**Mrs. Conway:** Yes.

**The Vice-Chairman:** Are you concerned that they might decide to block fund Canada Assistance Plan.

**Mrs. Conway:** Yes.

**Mr. Loiselle:** (Inaudible) I would like to have an idea of the cost; what type of budget do you need here in P.E.I. for the voluntary organizations. The third question is: How much money do you collect and what type of services are you offering right now to people are not included in the social services category? What would be the budget required by your organization here in P.E.I. and how much money are you collecting from the province?

**Mrs. Conway:** (Inaudible) of all the voluntary organizations in P.E.I. On behalf of all of the organizations I can think of, we are presenting the situation as we see it, but I have not received authority from all of the individual organizations. There are over 200 official organizations in P.E.I. and I cannot tell you their budgets. I can tell you though that because they are small, because they have volunteers working along with staff, because they have community resources, they are often able to provide (inaudible)

• 1705

**Mr. Loiselle:** Generally speaking, the services offered by your group are the same as offered by the government, or equivalent, but you say that it would be a better channel.

**Mrs. Conway:** In some cases.

**The Chairman:** Thank you for your contribution. I assure you that it is very valuable to us, a valued input, and it will be seriously considered.

[Translation]

certain organismes bénévoles de l'Île-du-Prince-Édouard participant à des programmes sont financés de moitié par le Régime d'assistance publique du Canada.

Votre organisme s'inquiète peut-être de la manière dont fonctionne actuellement le Régime d'assistance publique du Canada, ainsi que des modifications éventuelles qui pourraient y être apportées.

**Mme Conway:** Notre système de financement des soins de santé a changé: nous sommes passés du partage des coûts au financement par tranches. Le mode de financement du régime ne m'inquiète pas particulièrement, mais je n'ai pas approfondi la question.

**Le vice-président:** Aux termes du régime actuel, et depuis 1977, les soins de santé, surtout l'assurance-maladie et l'hospitalisation, relèvent de la Loi sur le financement des programmes établis, et votre province et d'autre bénéficient de fonds accordés par tranches. Les autres services demeurent intégrés au Régime d'assistance publique du Canada, fondé sur les besoins ou les besoins futurs prévus, d'après une formule de frais partagés. Voilà le système actuel.

**Mme Conway:** Oui.

**Le vice-président:** S'ils décident de financer par tranches le Régime d'assistance publique du Canada, cela vous inquiéterait-il?

**Mme Conway:** Oui.

**M. Loiselle:** (inaudible) J'aimerais avoir une idée des coûts, ainsi que des crédits nécessaires aux organismes bénévoles de l'Île-du-Prince-Édouard. Ma troisième question est la suivante: à combien s'élèvent les fonds récoltés et quel genre de services offrez-vous, actuellement, aux personnes ne relevant pas des services sociaux? De combien a besoin votre organisation, ici, à l'Île-du-Prince-Édouard, et combien vous accorde la province?

**Mme Conway:** (inaudible) de tous les organismes bénévoles de l'Île-du-Prince-Édouard. Nous vous soumettons la situation telle que nous la voyons, mais les organismes ne m'ont pas tous chargée de me faire leur porte-parole. On compte 200 organisations officielles à l'Île-du-Prince-Édouard, et je ne puis vous préciser leur budget. Elles sont toutefois assez restreintes, puisqu'elles doivent engager des bénévoles, outre les permanentes; elles disposent de ressources communautaires; voilà pourquoi elles sont souvent en mesure de fournir... (inaudible).

**M. Loiselle:** Dans l'ensemble, les services offerts par votre organisme sont analogues ou équivalents à ceux du gouvernement, mais d'après vous, ils conviendraient mieux.

**Mme Conway:** Dans certains cas.

**Le président:** Merci de votre participation. Je vous assure qu'elle nous a été très utile et que nous en tiendrons compte.

*[Texte]*

We proceed now with our next witnesses, from the Catholic Family Services Bureau. I would ask Sister Mary Power, Executive Director of the Bureau, to make an opening statement. I am sorry, I have wanted a note here. It is Mr. John Daley, from the Catholic Family Services Bureau Mr. Daley is a social worker.

**Mr. John Daley (Social Worker, Catholic Family Services Bureau):** Thank you, Mr. Chairman. It is with a certain amount of embarrassment that we are presenting this short but important brief to this task force. The task force was formed in February and yet we were invited to participate just a few days ago; we do not feel we have had nearly enough time to prepare considering the grave nature of the issue of funding for social programming. Indeed we are alarmed that the government has allowed us so little time to participate effectively in such a monumental task. It is our concern for the poor of this province that demands our participation in spite of the lack of opportunity to prepare adequately.

There are several major points that we would like to impress upon this task force. During the past few years there has been an increasing atmosphere of uncertainty regarding federal-provincial cost shared programs; in fact this uncertainty has realized very real setbacks to the way of life here on Prince Edward Island. We have watched helplessly while our rail services have eroded to the brink of total collapse; our highway system is in decline; the transportation system, so vital to the Island community, suffers from lack of comprehensive planning due to lack of solid funding. Certainly inflation has hit all Canadians, but here on Prince Edward Island we have suffered one of the highest rates of inflation in the country. Although transportation and inflation clearly indicate the need of strong federal support, it is the lack of solid social programming that most clearly reflects the real suffering in our community.

As a family service agency, we know through our contact with hundreds of families on the Island that the position of the poor is becoming alarmingly grave. No doubt, inflation has affected all Canadians, but the effects are relative when you consider that those families receiving social assistance on Prince Edward Island are already often unable to meet their basic needs. The poor of this province are tired of hearing the federal and provincial governments' blaming each other for not providing adequate social programs. The fact of the matter is that there exists very real human suffering, due to a lack of federal-provincial commitment to the poor of this province. Where is the conscience of Canada when, in a year of record high rate of inflation, it is the poor who must suffer because of cutbacks? During the past year, the poor of this province, already besieged by inflation, have had their clothing allowance cut off, not reduced, but cut off. Services in the area of special needs have also been curtailed. It baffles and angers us that the poor of this province, the poor of this country, those serviced by and requiring social programming, are the ones considered when money must be saved. Where are the priori-

*[Traduction]*

Passons à présent aux témoins suivants, représentant le Bureau catholique des services à la famille. Je vais demander à sœur Mary Power, directeur exécutif du Bureau, de présenter une déclaration en guise de préambule. Toutes mes excuses, j'ai ici une petite note. Il s'agit en fait de M. John Daley, travailleur social au Bureau catholique des services à la famille.

**M. John Daley (travailleur social, Bureau catholique des services à la famille):** Merci, monsieur le président. C'est avec une certaine gêne que nous venons présenter notre mémoire court, mais important, au groupe de travail. Le groupe de travail a été constitué en février, mais nous avons reçu notre invitation il y a quelques jours seulement. Nous estimons n'avoir pas eu suffisamment de temps pour le préparer, étant donné le sérieux problème que pose le financement des programmes sociaux. Il est alarmant que le gouvernement nous ait donné si peu de temps pour nous préparer à une tâche aussi monumentale. En dépit de notre manque de préparation, nous avons estimé qu'il fallait absolument que nous participions aux audiences, puisque nous nous préoccupons fort du sort réservé aux pauvres de la province.

J'aimerais signaler plusieurs points importants aux membres du groupe de travail. Au cours des dernières années, l'incertitude à l'égard des programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés est devenue de plus en plus marquée. Cette incertitude s'est traduite par une détérioration très concrète du mode de vie à l'Île-du-Prince-Édouard. C'est avec impuissance que nous avons été témoins du délabrement de nos services ferroviaires, près de s'écrouler; nos autoroutes sont endommagées et le réseau de transport, vital pour l'île, se ressent de l'absence de planification globale, ainsi que du manque de fonds. L'inflation a assurément sévi partout au Canada, mais l'Île-du-Prince-Édouard a enregistré l'un des taux les plus élevés. Si vous avez besoin d'une aide ferme de la part du gouvernement fédéral pour remédier aux problèmes causés par la détérioration du transport et l'inflation, en fait, c'est de l'absence de programmes sociaux solides qu'a souffert notre collectivité.

Notre organisme s'occupe de service familiaux: grâce à nos contacts avec des centaines de familles sur toute l'île, nous savons que les pauvres se trouvent dans une situation alarmante. Assurément, l'inflation a touché tous les Canadiens. Toutefois, les effets en sont relatifs si l'on tient compte du fait que les familles bénéficiaires de l'assistance sociale de l'Île-du-Prince-Édouard sont déjà maintenant bien souvent incapables de subvenir à leurs besoins essentiels. Les pauvres de notre province en ont par-dessus la tête d'entendre le gouvernement fédéral et la province s'accuser mutuellement de ne pas fournir les programmes sociaux appropriés. En réalité, les gens souffrent, car le gouvernement fédéral et la province s'inquiètent bien peu du sort réservé aux pauvres. Qu'est donc devenue la conscience du Canada quand on songe qu'au cours de cette année, où le taux d'inflation a atteint un niveau record, ce sont les pauvres qui subissent les restrictions? Au cours de l'année dernière, déjà touchés par l'inflation, les plus démunis de notre province ont vu disparaître, et non pas réduites, les allocations qu'ils touchaient pour leurs vêtements. Les services accordés aux personnes éprouvant des besoins spéciaux étaient eux aussi



*[Text]*

ties of the federal government when these cuts in the area of social programming are considered?

Our agency can speak from experience in housing issues here on Prince Edward Island. We are currently involved in planning a non-profit housing project for low-income senior citizens. This project is now stalled because there is no assurance that the federal government will allocate funds to this province to assist with this type of initiative. Meanwhile, there are long lists of senior citizens and low-income families who are suffering very real housing problems in this province. This is another clear example of the inability of the provincial government to cope with the needs of low-income families even at present rates of federal assistance. In the light of these facts, we are dismayed that the federal government has seen fit to give \$3.8 million to the Dale Corporation to develop a convention centre in Charlottetown.

• 1710

The issue of health services in this province has been well explicated by the Hall Commission report. Again the issue is clear: this province and this region of Canada badly need increased rates of federal assistance to achieve equity of health care with other regions of the country. It is unthinkable that the poorer provinces of Canada will be asked to do with less for medical care: presently, we are already suffering from lack of services.

Funding for education is also an urgent issue in this province. There has been speculation that this task force may suggest reductions in funding for post-secondary education. We certainly hope that this is unfounded. In a time of widespread unemployment, this province more than ever before needs increased funding to make educational programs more relevant to the job market.

There is also apprehension in this province about elementary schools, that student/teacher ratios will suffer. There is no question that already we are sadly behind in support services personnel, such as guidance counsellors, librarians, art specialists, and music teachers. If there are any federal reductions of any educational services for this province, we feel sure that all levels of education will fall further behind other parts of Canada.

In all areas of social programming the people of this province have been poorly served and all areas are in immediate need of increased support. Even if federal support continues at present rates of increase, our citizens will continue to fall behind in the quality of service programs that other provinces enjoy. We are shocked that the federal government's priorities do not reflect solidarity with the poor of Canada and the poor

*[Translation]*

diminués. Il est aberrant de voir et affligeant de constater que l'on envisage de réaliser des épargnes en désignant pour victimes les pauvres de la province et du pays, précisément ceux sur lesquels sont axés les programmes sociaux et qui en ont le plus besoin. Quelles sont les priorités des autorités fédérales qui prévoient de telles restrictions dans le domaine de programmes sociaux?

Notre organisme connaît bien la question du logement sur l'Île-du-Prince-Édouard. Nous nous occupons actuellement de la planification d'un projet sans but lucratif de logements destinés aux personnes âgées disposant de faibles revenus. Ce projet est aujourd'hui bloqué, car rien ne prouve que le gouvernement fédéral nous consentira les fonds nécessaires. Pendant ce temps-là, de nombreuses personnes âgées et familles à faible revenu éprouvent de graves problèmes de logement. Voilà qui prouve bien l'incapacité de la province à satisfaire les besoins des familles à faible revenu, même avec l'aide accordée actuellement par le gouvernement fédéral. Si l'on tient compte de ces éléments, il est consternant de constater que le gouvernement fédéral a jugé bon d'accorder 3.8 millions de dollars à la Dale Corporation, pour construire un centre des congrès à Charlottetown.

On trouve dans le rapport de la Commission Hall une bonne explication des services de santé de la province. La question est claire: notre province et cette région ont bien besoin d'une aide accrue du gouvernement fédéral pour pouvoir assurer des soins de santé équivalents à ceux offerts ailleurs au pays. Il serait inimaginable que l'on demande aux provinces les plus pauvres du Canada de s'accommoder de soins médicaux réduits. Aujourd'hui, nous nous ressentons déjà de la pénurie de services.

Le financement de l'enseignement constitue d'autre part un problème urgent dans notre province. On a dit que le groupe de travail pourrait proposer une diminution des fonds accordés à l'enseignement postsecondaire. Nous espérons que cette rumeur n'est pas fondée. Le chômage sévit, et plus que jamais notre province a besoin de fonds pour adapter ses programmes d'enseignement aux besoins du marché du travail.

Les habitants de notre province éprouvent aussi certaines appréhensions à l'égard du sort que l'on réservera aux écoles primaires, ainsi qu'à l'égard d'une éventuelle réduction du nombre d'enseignants par rapport aux étudiants. Il ne fait aucun doute que nous sommes déjà, malheureusement, bien à la traîne sur le plan du personnel des services de soutien: conseillers en orientation, bibliothécaires, spécialistes des arts et professeurs de musique. Si le gouvernement fédéral réduit l'aide qu'il accorde aux services d'enseignement de notre province, nous sommes convaincus que tous les niveaux d'enseignement seront encore bien plus en retard par rapport aux autres régions du Canada.

Les programmes sociaux, dans tous les domaines, laissent beaucoup à désirer dans notre province, et tous ont un besoin urgent d'être aidés de manière accrue. A supposer que l'aide fédérale se maintienne au rythme d'augmentation actuelle, la qualité des programmes de services de nos citoyens continuera à baisser par rapport aux autres provinces. Nous sommes affligés de constater que les priorités du gouvernement fédéral

[Texte]

of this province. The conscience of Canada demands that social programing be given more, not diminished, priority and funding.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Daley. Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Let me say at the start that I may appear to be a little severe in my questioning, but it is not because I lack any sympathy for what you are trying to achieve. I think you will appreciate that we, as members of the committee, have a job to do to bring out, as we see it, as much information as possible. In this light could we get on the record a little information about your group? I will read what I have here and then you might want to amplify a bit. It says:

The Catholic Family Services Bureau is an independent agency partly funded by the United Way. It is concerned with broad issues of social justice and, to this end, is involved in various community projects and programs. The organization also offers family life and marriage counselling services.

Now, in your brief you have ranged over quite a wide area, in fact even bringing in post-secondary education. In view of what I have just said, can you give us just briefly a little of what you see as your primary areas of responsibility?

**Mr. Daley:** Our organization has three primary service goals: the first is marriage and family counselling, the second is family life and education and the third major service goal is the family advocacy program. Essentially this program involves us in assisting in any way *inaudible* any and all matters where we see a definite effect upon families.

**Mr. Herbert:** Why do you make strong reference to transportation or highway systems? What effect has that on the work that you do?

**Mr. Daley:** I suppose in some ways I mentioned those as indicators of the general economic uncertainty in the province. That is primarily why that was mentioned. But also in the past couple of years we have been involved on the Charlottetown airport and we see this as having direct effects on many families. We feel very strongly that the priority in transportation should be transportation services for all areas of the Island and not simply for the wealthier people of Prince Edward Island.

• 1715

**Mr. Herbert:** I put this question to you because in my own Province of Quebec where I live we have no proper transportation system, but generally we consider this to be a provincial responsibility and so we attack our provincial government.

I suppose you come to us as a federal task force and lay your problems before us in that light, but the next item you mentioned—and this was mentioned by another witness—was clothing allowance being cut off. I would like you to tell us by whom it was cut off and maybe you can answer that first.

[Traduction]

ne tiennent pas compte des pauvres du Canada et de notre province. Si le Canada veut retrouver une bonne conscience, il faut absolument qu'il mette l'accent sur les programmes sociaux, et les finance en conséquence.

**Le président:** Merci beaucoup, Monsieur Daley. Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Je vous signale, d'entrée de jeu, que si mes questions vous paraissent un peu sévères, ne croyez pas que je n'éprouve aucune sympathie pour les efforts que vous déployez. Vous comprendrez que les membres du Comité sont chargés de recueillir le plus de renseignements possibles. Aux fins du compte rendu, pourriez-vous nous fournir quelques informations sur votre organisme? Je vais vous lire ce que j'ai sous la main, ensuite, vous pourriez nous apporter quelques précisions. Voici:

Le Bureau catholique des services à la famille est un organisme indépendant financé, en partie, par Centraide. Il s'occupe de questions d'envergure, telles que la justice sociale, et participe donc à divers projets et programmes communautaires. L'organisme offre aussi les services de conseillers matrimoniaux.

Vous avez survolé une large gamme de problèmes dans votre mémoire et avez même évoqué la question de l'enseignement post-secondaire. Pourriez-vous nous définir brièvement les domaines de responsabilité que vous considérez pour vous comme prioritaires?

**M. Daley:** Notre organisme s'est fixé trois objectifs primordiaux sur le plan des services: tout d'abord, les conseils matrimoniaux et destinés aux familles; ensuite, la vie de famille et l'enseignement, et enfin, nous prônons et défendons la notion de famille. Notre programme nous amène donc *inaudible* à nous occuper de toutes les questions ayant des répercussions sur la famille.

**M. Herbert:** Pourquoi avez-vous insisté sur le système de transport et les autoroutes? En quoi cela est-il lié à vos travaux?

**M. Daley:** J'en ai parlé, j'imagine, pour illustrer l'incertitude générale, sur le plan économique, dans laquelle est plongée la province. C'est la raison primordiale. D'autre part, ces deux dernières années, nous nous sommes occupés de la question de l'aéroport de Charlottetown, qui aurait des répercussions directes sur bon nombre de familles. Nous sommes convaincus que les priorités, en matière de transport, devraient être orientées vers la création de services de transport destinés à toutes les régions de l'île, et non pas seulement aux plus riches.

**M. Herbert:** Je vous pose la question car dans la province de Québec où je vis, le réseau de transport n'est pas adéquat, mais en général nous considérons que la question relève du gouvernement provincial et nous nous attaquons donc à celui-ci.

Vous venez ici, j'imagine, en tant que groupe d'étude du gouvernement fédéral pour nous présenter vos problèmes sous cet aspect, mais une autre question que vous avez soulevée, comme l'avait fait un autre témoin, a trait à l'allocation pour



[Text]

**Mr. Daley:** I can only say on my part that the clothing allowance was cut off by directive of the federal government. Obviously, that was a provincial move. But at the same time it seems clear to those of us who are watching families *inaudible*

**Mr. Blenkarn:** What lack of support?

**Mr. Herbert:** *Inaudible* I made this point before in this sense: If that clothing allowance had not been cut, would not the federal government *inaudible* the cuts? The point I am making is that at some point in time we have to look at the jurisdictional responsibilities. I think this is extremely important and this is one of our jobs.

You refer to non-profit housing, a subject of great interest, and it is my understanding that there is no restriction on the financing that is available—and it is 100 per cent financing—for non-profit housing in this Province of Prince Edward Island provided by the Canada Mortgage and Housing Corporation, but it requires a group, such as yourselves maybe, to do something about getting the housing built. In other words, the financing is available.

Once it is built of course then you have the work of ensuring that there is a subsidy for those who occupy that housing. I put it to you that the subsidy once again is shared 50 per cent federally and either 50 per cent by the province or 40 per cent by the province and 10 per cent by the municipality: that is the formula. The financing is there and 50 per cent of the subsidy is available from the federal government. Is this your understanding or do you have a different understanding?

**Mr. Daley:** *Inaudible* lower income families unless we get further subsidies from the province, and that is not forthcoming presumably because the province does not have the support federally.

**Mr. Herbert:** *Inaudible* enough dollars in its pocket to provide the other 50 per cent.

**Mr. Daley:** Yes. I am not trying to do anything but say this as generally as possible. I believe this province runs on federal money and I think that purely and simply it is not running very well in terms of the low income people. I do not think they are receiving the quality of services that they can. We can talk forever about formulas, but I feel that there simply is not enough money coming in federally to produce programs to be administered through the province.

**Mr. Herbert:** I suggest, while we are discussing housing, that most provinces—and this is a position which I accept—maintain that construction per se is a provincial responsibility and it would be improper for the federal government to move directly into the construction field. So the federal government, right or wrong, has attempted to provide the financial means by which the construction can go ahead. It provides 100 per cent financing and 50 per cent of the subsidy. That is a fairly

[Translation]

vêtement qui a été éliminée. J'aimerais que vous nous disiez tout d'abord qui est responsable de cela.

**M. Daley:** Personnellement, je ne puis que vous répondre que l'allocation pour le vêtement a été retirée par ordre du gouvernement fédéral. C'était évidemment une décision du gouvernement provincial. Cependant, il nous semble évident également, du moins pour ceux d'entre nous qui avons étudié la situation familiale *inaudible*.

**M. Blenkarn:** De quel genre de soutien parlez-vous?

**M. Herbert:** (*Inaudible*). J'ai déjà dit que si l'allocation pour le vêtement n'avait pas été retirée, le gouvernement fédéral n'aurait pas *inaudible* ces retraits. Laissez-vous dire qu'à un certain moment il nous faut savoir qui est responsable. C'est extrêmement important et c'est une de nos fonctions.

Vous avez parlé d'aide aux sociétés sans but lucratif, sujet très intéressant, je crois comprendre que le financement disponible n'est pas du tout restreint et que dans l'Île du Prince-Édouard, le financement pour les sociétés de logement à but non lucratif est entier. Il est offert par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, mais il faut un groupe comme le vôtre peut-être pour s'assurer que la construction se fasse. Autrement dit, le financement est disponible.

Une fois que l'habitation est construite évidemment, on doit s'assurer que la subvention existe pour ceux qui l'habiteront. Je vous souligne de nouveau que la subvention est partagée également entre le gouvernement fédéral et la province ou à 40 p. 100 par la province ou à 10 p. 100 par la municipalité: voilà la formule existante. Le financement existe donc et la moitié de la subvention provient du gouvernement fédéral. Est-ce comme cela que vous voyez les choses ou bien les voyez-vous différemment?

**M. Daley:** *Inaudible* . . . pour les familles à faible revenu à moins d'obtenir des subventions de la province, ce qui n'est pas le cas probablement parce que la province n'a pas l'appui du gouvernement fédéral.

**M. Herbert:** *Inaudible* . . . suffisamment de dollars dans ses poches pour offrir l'autre moitié de la subvention.

**M. Daley:** Oui. J'essaie simplement de dire qu'en général c'est possible. Je crois que ce sont les finances du gouvernement fédéral qui font fonctionner la province, mais je crois purement et simplement que les choses ne vont pas très bien pour les gens à faible revenu. Je ne crois pas qu'ils reçoivent la qualité de service qu'ils devraient recevoir. Nous pouvons avoir des discussions sans fin au sujet des formules, mais à mon avis il n'y a simplement pas suffisamment d'argent du gouvernement fédéral pour créer des programmes administrés par les provinces.

**M. Herbert:** Pendant que nous discutons de logement, je soulignerai que la plupart des provinces soutiennent, et je suis de cet avis, que la construction comme telle est une responsabilité du gouvernement provincial et qu'il ne serait pas approprié que le gouvernement fédéral participe directement à ce domaine. Ainsi le gouvernement fédéral a tenté, à tort ou à raison, d'accorder les moyens financiers qui permettraient à la construction de se faire. Il est entièrement responsable du

[Texte]

appreciable intervention in the housing field, but it requires some other initiatives from some other level of government or individuals in order to get these projects under way.

• 1720

**Mr. Daley:** Well, we have some initiatives and we are all set to go. We have got a lot done; even if we have not produced yet we are very close to the point of incorporation. The fact of the matter is that in this province, right now, a nonprofit housing initiative does not seem possible, even including or course the Central Mortgage and Housing plan, to construct housing for senior citizens at the lower end of the income scale.

**Mr. Herbert:** May I say this, and I say this very sincerely, that it is possibly up to other groups. In my area, for example, the Royal Canadian Legion decided to get together and put together the package that was necessary to use the financing that was available. I just make this as a suggestion because, in my opinion, the amount of financing, or the level of financing that is available, should make it possible for someone to use the resources that are made available by the federal government to this extent. But surely, with the amount of money that is being fed into the Province of Prince Edward Island at the present time from the federal level, there should be some dollars left over to contribute their 40 per cent to the subsidy of the cost of the apartments. I just make this as a suggestion.

**Mr. Daley:** *Inaudible*

**Mr. Herbert:** Okay. If the provinces are not able to do this at their level, despite the money that is currently flowing into the provinces, and I have suggested this to other witnesses, then maybe the federal government has to look for a means of doing it directly themselves. Now, do you have an opinion on the guaranteed annual income suggestions that have been made which would take all the various programs that have an impact on social services and put them directly into the pockets of the poor in this country?

**Mr. Daley:** I would certainly be in favour of a guaranteed annual income. Certainly at present it does not seem to be working for the poor *inaudible*. Any change would be an improvement.

**Mr. Herbert:** In order for me to get a handle on the kind of persons with whom you are dealing, can you put it into any form of percentages? Elderly people, those who are unemployed, those that are disabled and not able to work, and so on? Are you able to group the types of persons about whom you are talking?

**Mr. Daley:** Not necessarily percentages, but there are those who are currently on provincial welfare. Senior citizens are certainly being hit with their fixed incomes. Even those who are on unemployment insurance. Is that helpful to you?

[Traduction]

financement et de la moitié de la subvention. C'est à mon avis une intervention appréciable dans le domaine de l'habitation, mais il faut que d'autres initiatives soient prises au niveau du gouvernement provincial ou des individus afin que les projets se fassent.

**M. Daley:** Nous avons pris certaines initiatives et nous sommes prêts à démarrer. Beaucoup a été fait et même si nous ne sommes pas encore en train de produire, nous sommes sur le point de nous constituer en corporation. Le fait est que dans cette province, il ne semble pas présentement qu'une initiative d'habitations à but non lucratif soit possible, même en tenant compte du projet de la Société canadienne d'hypothèques et de logement de construire des habitations pour les gens âgés dont les revenus sont les plus bas.

**M. Herbert:** Permettez-moi de vous répondre très sincèrement que cette responsabilité revient peut-être à d'autres groupes. Dans ma région par exemple, la Légion royale canadienne a décidé de faire tout ce qui est nécessaire pour se servir du financement qui est disponible. Ce n'est qu'une suggestion, mais à mon avis, le montant ou le niveau du financement disponible devrait permettre à quelqu'un de se servir des ressources que le gouvernement fédéral met à notre disposition. La province de l'Île-du-Prince-Édouard reçoit présentement du gouvernement fédéral certaines sommes et il devrait bien rester quelques dollars pour former 40 p. 100 de la subvention nécessaire pour ces appartements. Ce n'est qu'une suggestion.

**M. Daley:** *Inaudible*

**M. Herbert:** Très bien. Si les provinces ne peuvent le faire, à leur niveau, en dépit de l'argent qui leur est donné présentement, je l'ai déjà dit à d'autres témoins, le gouvernement fédéral pourrait alors trouver les moyens de le faire directement. Avez-vous une opinion concernant les suggestions qui ont été faites relativement au revenu annuel garanti et qui rejoignent les divers programmes qui ont une incidence sur les services sociaux pour que l'argent soit donné directement aux pauvres du pays?

**M. Daley:** Je serais certainement en faveur du revenu annuel garanti. Il est évident que présentement les choses ne vont pas très bien pour les pauvres *inaudible*. Tout changement ne peut être qu'une amélioration.

**M. Herbert:** Afin que je puisse comprendre les personnes intéressées, pourriez-vous me donner une idée des pourcentages, les personnes âgées, les chômeurs, les handicapés, ceux qui ne peuvent travailler, etc.? Pouvez-vous regrouper les genres de personnes que vous avez mentionnées?

**M. Daley:** Pas nécessairement en pourcentages, mais il y a évidemment ceux qui sont déjà sur la liste du bien-être social de la province. Pour ce qui est des gens âgés, ils sont certainement affectés à cause de leur revenu fixe. C'est la même chose également pour ceux qui reçoivent l'assurance-chômage. Est-ce que cela vous aide?



[Text]

**Mr. Herbert:** Yes. Senior citizens, presumably, are entitled to OAS and GIS. Despite the payment of those two sums, do you still feel there is a need that has to be met?

**Mr. Daley:** Certainly in the field of housing.

**Mr. Herbert:** In housing.

**Mr. Daley:** *Inaudible*. This is somewhat specific because it is housing in the downtown Charlottetown area. Part of the problem is that land costs are quite high in the downtown area and I think that is why there has been no housing for senior citizens in this area before. However, it is also very necessary to construct units in the downtown area because available units outside of the city, senior citizens *inaudible* and move outside of the city to these area where they were *inaudible*.

**Mr. Herbert:** (Inaudible) at the present time are receiving funds from the provincial government according to the needs which they decide and 50 per cent of those costs are contributed by the federal government. Do you prefer the cost-sharing arrangements of the present time, or would you prefer to see some other method of financing these welfare grants?

• 1725

**Mr. Daley:** At present, with the 50-50 cost sharing in this province, the job you are doing now for example, I am not sure but that in this special case and intended for this program perhaps the cost sharing should reflect some kind of formula because, at present, the provincial government even with the 50-50 cost sharing seems to have difficulty delivering under certain conditions.

**Mr. Herbert:** Are you suggesting that we should regionalize the welfare payments, for example, a greater percentage in the have-not provinces instead of a 50-50 formula, and aim for a 60:40 or 70:30 formula?

**Mr. Daley:** We could consider a formula of that kind. Unfortunately, in reality Mr. Chairman, a generalized formula federally does not always serve the most needy of the country.

**Mr. Herbert:** The other objective in the plans of the federal government, I guess, is a more extensive use of programs such as the Child Tax Credit Program. This is a means obviously of funding directly into the pockets of people with children. I assume you support dollars this practical approach.

**Mr. Daley:** Absolutely. I meant to comment on the Child Tax Credit Program. I think it is an excellent one and I think it was designed nationally for people to benefit directly. But in this province, since the inception of this program we have had a provincial government which, as much as they are for the poor saying because you have the child tax credit we are going to have to reduce the poor allowance that is in effect. And, in fact, what has happened and although the initial federal aid is well intentioned and I think well planned, when you are dealing with, well, call it a have-not province—I do not like to

[Translation]

**M. Herbert:** Oui. Les gens âgés ont probablement droit à la sécurité de la vieillesse et au supplément du revenu garanti. Mis à part le versement de ces deux sommes, croyez-vous qu'il existe un besoin?

**M. Daley:** Il en existe certainement un dans le domaine de l'habitation.

**M. Herbert:** De l'habitation.

**M. Daley:** *Inaudible*. Précisément, car l'habitation dans le centre-ville de Charlottetown par exemple, constitue une partie du problème à cause des coûts des terrains qui sont très élevés. C'est pourquoi il n'y a pas eu encore de construction de logements pour les gens âgés dans ce secteur. Toutefois, c'est très nécessaire de construire des unités de logements au centre-ville parce qu'il en existe à l'extérieur de la ville et les gens âgés *inaudible* se rendent à l'extérieur de la ville dans ces endroits où ils *inaudible*.

**M. Herbert:** (Inaudible) présentement, ils reçoivent de l'argent du gouvernement provincial selon les besoins qu'ils définissent et le gouvernement fédéral contribue la moitié de ces coûts. Préférez-vous les ententes de partage de frais actuelles, ou si vous aimeriez mieux qu'on adopte une autre méthode de financement de ces subventions au bien-être?

**M. Daley:** Je ne suis pas certain, mais il me semble que pour le travail que vous faites maintenant par exemple, pour ce cas spécial et en vue de ce programme précisément, je pense qu'on devrait respecter une certaine formule car à l'heure actuelle, même avec un partage des frais à moitié-moitié, le gouvernement provincial semble avoir de la difficulté à offrir certains services.

**M. Herbert:** Proposez-vous qu'on régionalise les versements des prestations de bien-être, c'est-à-dire qu'on accorderait une part plus importante des fonds aux provinces moins bien nanties, plutôt que de respecter la formule du partage égal des frais? Devrions-nous plutôt viser des proportions de 60 p. 100—40 p. 100 ou 70 p. 100—30 p. 100?

**M. Daley:** Nous pourrions envisager une formule semblable. Malheureusement, monsieur le président, une formule fédérale généralisée ne sert pas toujours les intérêts les plus démunis.

**M. Herbert:** Je présume qu'un autre des objectifs du gouvernement fédéral, c'est l'utilisation plus fréquente de programmes tels le programme de crédits d'impôt à l'enfance. C'est évidemment là un moyen de mettre de l'argent directement dans les poches des gens qui ont des enfants. Je présume que vous appuyez une telle approche pratique.

**M. Daley:** Absolument! Je voulais justement parler de ce programme de crédits d'impôt à l'enfance. A mon avis il est excellent et je crois qu'il a été conçu pour que tout le monde au pays puisse en profiter directement. Cependant dans cette province, depuis la création de ce programme, nous avons eu un gouvernement provincial qui, même s'il affirme prendre la défense des pauvres, nous a dit que parce qu'on avait le crédit d'impôt à l'enfance, on allait réduire les allocations aux pauvres, ce qui a été fait. En réalité, même si l'aide du gouvernement fédéral est bien planifiée et accordée de bonne foi, ce qui

[Texte]

hear it myself but certainly economically the statement applies—then that kind of formula does not always have the impact at the poverty level that is anticipated and that is expected at the federal level where it was planned.

**Mr. Herbert:** As my final comment I would say that underlying the problems we have with all our federal programs is the fact that every time we put in one more program, there are probably six others that are not getting any place at all.

**Mr. Daley:** I myself can understand the reason for that. I do not know if that is the case across Canada but, certainly, in this area the reason for that is that the province which in this case is the Prince Edward Island government has so many places to put it on that there is no way at present rates or even if present rates were to increase of federal support, that we can serve the low income group well and that case is well documented.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman first of all I would thank the witness for his presentation. It did not distress me that you covered a wide range of topics, but what I find difficult is to try to sort out whether or not you, like many others who have been before us today, feel that there is simply not enough money, or that the money which is there is not being spent well. That is to say, I find that almost everyone who has been before us today has gone back and forth between saying, well, you know the government does not have that much money; we are a have-not province and saying that the Government of Prince Edward Island cannot do what it is not doing or saying that the Government of P.E.I. is not doing what it could do. I am just not sure which is the gate. It seems to me from first impressions that the government is not spending any money on post secondary education at all, that is to say, it is not spending any provincial money. It has allowed the percentage which is spent on health care expenditures to go down. According to your brief, they are not spending any money on highways either, which is generally the other thing they spend it on if they do not spend it on health. So my question is, where is the Government of Prince Edward Island spending its money? Is it a failure of political will and judgment, or do you really believe it is just a matter that this province is so broke it does not matter what is going on? Can you be more specific? You have the freedom which some others have not had to come before us, insofar as you are not funded by the government. Perhaps you could be a little more specific in your criticism.

• 1730

**Mr. Daley:** The priorities of the provincial government, seemingly at this time, are not with the lower-income groups. Often the answer that we get from the provincial government is that we do not have the dollars, and with programs that are cost shared, essentially they are saying that they cannot go halves.

**Mr. Blaikie:** What about a convention centre?

[Traduction]

s'est passé c'est que quand on a affaire à une province non nantie... je n'aime pas cette expression moi-même, mais elle est sûrement vraie du point de vue économique... alors ce genre de formule n'a pas toujours l'effet voulu sur les pauvres comme on l'avait prévu au gouvernement fédéral où ce programme a été élaboré.

**M. Herbert:** Pour conclure, je dirais que dans le contexte des problèmes que suscitent tous les programmes fédéraux, il y a le fait que chaque fois que nous mettons en œuvre un autre programme, il y en a probablement six autres qui ne mènent à rien.

**M. Daley:** J'en comprends bien la raison. Je ne sais pas si cela est vrai dans l'ensemble du pays, mais il est certain que dans cette région, la raison en est que le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard peut dépenser cet argent de tellement d'autres façons qu'il est impossible au taux actuel d'aide fédérale de bien desservir les groupes à faibles revenus; la preuve en est déjà faite.

**M. Blaikie:** Monsieur le président, je désire d'abord remercier le témoin pour son exposé. Je n'ai pas été ennuyé par le fait que vous avez couvert un vaste éventail de sujets, mais j'ai de la misère à déterminer si vous, comme bien d'autres qui ont témoigné devant nous aujourd'hui, croyez qu'il n'y a simplement pas suffisamment d'argent, ou que les fonds existants ne sont pas bien dépensés. Autrement dit, presque tous les autres ayant comparu aujourd'hui disaient de deux choses l'une, soit que le gouvernement n'avait pas beaucoup d'argent et que l'Île-du-Prince-Édouard est une province non nantie, soit que le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard ne peut pas faire ce qu'il ne fait pas ou qu'il ne fait pas ce qu'il pourrait faire. Je ne sais trop où se trouve le seuil. Au premier coup d'œil, il me semble que le gouvernement ne dépense absolument rien pour l'enseignement post-secondaire, c'est-à-dire pas de fonds provinciaux. Il a aussi permis une diminution des fonds consacrés aux soins de santé. D'après votre mémoire, la province ne dépense rien pour les autoroutes non plus, ce qui est généralement ce à quoi on dépense ces fonds quand ce n'est pas pour les soins de santé. Ma question est donc la suivante: comment le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard dépense-t-il son argent? Manque-t-on de volonté et de jugement politiques, ou croyez-vous vraiment que cette province est tellement ruinée que la façon dont les fonds sont dépensés importe peu? Pourriez-vous être plus précis? Vous êtes plus libres que bien d'autres qui sont venus devant nous jusqu'à maintenant, puisque vos fonds ne proviennent pas du gouvernement. Vous pourriez peut-être faire une critique plus précise.

**M. Daley:** Il semble qu'à l'heure actuelle, l'aide aux groupes à faibles revenus n'est pas une priorité du gouvernement provincial. Très souvent, le gouvernement fédéral nous répond qu'il n'a pas les fonds nécessaires, et lorsqu'on parle de programmes à frais partagés, on nous répond essentiellement que la province ne peut se permettre de couvrir la moitié des dépenses.

**M. Blaikie:** Qu'en est-il d'un centre des congrès?



[Text]

**Mr. Daley:** *Inaudible* I think it is a sad comment when there are very grave dangers of *inaudible* and low-income housing in this province.

**Mr. Blaikie:** One of the things that has come up time and time again is whether it would be beneficial for the federal government to become more generous in the support programs of a national and direct nature. Mr. Herbert referred to something. The fact of the matter is—at least this is the way it appears to me—that as long as you have . . . Now again, you have provincial governments so desperate for money that every time the federal government puts in \$1 they take the \$1 out of that particular envelope and spend it somewhere else out of sheer necessity. Or do they do that out of some bad political and moral judgment?

It seems to me there is a certain moral universe that applies in your presentation to us today. When the federal government increased the GIS, for instance, to \$35, I have reason to believe that here in Prince Edward Island the provincial government took advantage of that. In fact, if I recall correctly, the Minister of Finance this morning said something to the effect that they have made decisions on money when the incomes went up. I would like some corroboration of that. Regarding the child tax credit, there was a *inaudible* of the poor going on there as well, I take it. Maybe you could elaborate a bit more on that. It seems to me that as long as you have provincial governments which have this particular attitude, all the federal money in the world is not going to make a difference. It is up to the people in this sort of government.

**Mr. Daley:** *Inaudible* provincial priorities are viewed badly at times. Again, I can only say that the argument we hear most often is that it is *inaudible* of the programs; it is not even money that is not here. There is nothing further I can say, nothing much more than that.

• 1735

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Mr. Chairman, we can appreciate that the Government of Prince Edward Island took \$13 million in CAP money last year. This year it is forecasting taking advantage of \$16 million—a very significant increase in its spending. Going over their budget, Community Affairs, which has gone from an \$11.7 million estimate, is going to spend \$12.3 million in the 1980-81 year and is forecasting an increase to \$14.4 million this year—a very significant increase. The same thing appears to be the case in Health and Welfare and the Health Services Commission of P.E.I. I am surprised that you would say that in social programming the people of this province are poorly served in all areas of our immediate concern. Have you some evidence you can give to us that this province has a higher number of people on welfare, people who need social assistance, than have other provinces? Because our figures indicate that, in terms of Canada Assistance Plan payments, this province ranks third highest in the whole country in the use of the Canada Assistance Plan.

[Translation]

**M. Daley:** *Inaudible* Les priorités, et je pense que c'est bien triste, lorsqu'il y a de très graves dangers de *inaudible* et d'habitations à loyers modiques dans la province.

**M. Blaikie:** On se demande souvent s'il serait avantageux pour le gouvernement fédéral de devenir plus généreux dans ses programmes d'aide nationaux et directs. M. Herbert disait quelque chose. D'après-moi, le fait est que tant que vous aurez . . . encore là, les gouvernements provinciaux ont tellement besoin d'argent que chaque fois que le gouvernement fédéral y investit \$1, ils prennent à leur tour \$1 de cette enveloppe pour le dépenser ailleurs, et ce par pure nécessité. La province agit-elle plutôt par mauvais jugement moral et politique?

Il semble que dans votre exposé d'aujourd'hui, on retrouve un certain univers moral. Par exemple, lorsque le gouvernement fédéral a fait passer le supplément de revenu garanti à \$35, j'ai de bonnes raisons de croire qu'ici à l'Île-du-Prince-Édouard, le gouvernement provincial en a profité. De fait, si je me souviens bien, le ministre des Finances disait ce matin qu'on avait pris des décisions monétaires au moment de l'augmentation des revenus. J'aimerais en obtenir la confirmation. Pour ce qui est du crédit d'impôt à l'enfance, il y a eu un *inaudible* des pauvres qui sont allés là aussi, si j'ai bien compris. Vous pourriez peut-être vous expliquer là-dessus. Je pense que tant que les gouvernements provinciaux adopteront cette attitude, tous les fonds fédéraux du monde ne suffiront pas à changer la situation. Avec un tel gouvernement, cela dépend de la population.

**M. Daley:** *Inaudible* les priorités provinciales sont parfois vues d'un mauvais œil. Encore une fois, je ne puis vous dire que ce qu'on nous dit le plus souvent, c'est qu'il est *inaudible* des programmes; ce n'est même pas une question de fonds insuffisants. Je ne saurais en dire plus.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Monsieur le président, nous comprenons que le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a obtenu 13 millions de dollars de l'ACAC, l'an dernier. Cette année, on prévoit obtenir 16 millions de dollars . . . une augmentation très considérable au chapitre des dépenses. Si l'on regarde le budget des affaires communautaires de cette province, on constate qu'il est passé d'un montant prévu de 11.7 millions de dollars à 12.3 millions de dollars pour l'année 1980-1981 et que cette année, on prévoit qu'il augmentera à 14.4 millions de dollars . . . une augmentation très considérable. Il semblerait en être de même dans le cas de la santé et du bien-être et de la Commission de l'Île-du-Prince-Édouard des services de santé. Je suis donc surpris de vous entendre dire au chapitre des programmes sociaux, les citoyens de cette province sont mal servis dans tous les secteurs qui nous intéressent dans l'immédiat. Pouvez-vous nous démontrer que dans cette province, il y a un nombre plus élevé de gens sur l'assistance sociale, de gens qui ont besoin d'aide sociale que dans les autres provinces? En effet, nos chiffres semblent démontrer que cette province se

[Texte]

**Mr. Daley:** No, I have not any figures.

**Mr. Blenkarn:** The P.E.I. government has certainly been using the shared-cost program, indeed has been using it dramatically more than have other provinces. But you are in the social service field and I was wondering if you had statistics you could give to us to show that the Province of Prince Edward Island in fact has a very much higher percentage of people who need social services, because in comparison with the use of CAP in other provinces, the use of CAP in this province ranks among the highest.

**Mr. Daley:** Offhand, I do not have the statistics, on the other hand, if we look at the economic base of the problem we can see that the major industries are all seasonal, indicating a tremendous amount of seasonal employment. Farming, fishing and tourism are all seasonal, and this results in a high rate of unemployment across the province.

**Mr. Blenkarn:** But, indeed, the unemployment insurance arrangements for the Maritimes are regionalized to some extent, and to some extent give greater benefits here than they do in other parts of the country. But I am concerned about the people who would take advantage of welfare or social assistance oriented programs as opposed to unemployment insurance programs, and I was wondering if you had data to back up rather a damnation of your province, of its assessment of federally assisted programs, when the figures we have before us indicate a rather dramatic increase in money in this field and certainly a very extensive use of the Canada Assistance Plan.

**Mr. Daley:** Certainly, I do not have the data on hand. I do apologize for not having this.

**Mr. Blenkarn:** Would you be able to give us the data that would back up your brief, the brief that so seriously criticizes the way the provincial government here has been doing things? You indicate that the provincial government has not been looking after the poor and the disadvantaged in the province, are being looked after in a worse fashion than they are perhaps being looked after in other provinces. After all, we have to compare this province and its social services with the social services of other provinces. I am not saying that we look after the poor in the country as well as we should, but I think you must appreciate that our committee, reporting to the Parliament of Canada, has to look at the way it is being handled right across the country. We would like from you evidence to back up the terms in your brief that indicate that, in terms of social services, the people in your province are very poorly served.

**Mr. Daley:** Again, I probably overstressed my phraseology there. *Inaudible* At the same time, I would be happy to look

[Traduction]

place au troisième rang de tout le pays quant aux argent qu'elle reçoit de l'ACAC.

**M. Daley:** Non, je n'ai aucun chiffre.

**M. Blenkarn:** Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard s'est certainement prévalu du programme de frais partagés, en fait il s'en est prévalu d'une façon beaucoup plus marquée que d'autres provinces. Toutefois, vous êtes dans le domaine des services sociaux et je me demande donc si vous avez des statistiques à nous donner qui indiquent qu'à l'Île-du-Prince-Édouard, on trouve un pourcentage beaucoup plus élevé de personnes qui ont besoin de services sociaux, car si on compare le recours à l'ACAC par les autres provinces, on constate que l'Île-du-Prince-Édouard se place parmi les plus grands usagers de l'ACAC.

**M. Daley:** A première vue, je n'ai pas de statistiques, mais par contre, si l'on regarde l'assise économique du problème, on constate que les industries principales sont toutes saisonnières, ce qui signifie qu'il y a beaucoup d'emplois saisonniers, l'agriculture, la pêche et le tourisme, toutes des activités saisonnières, ce qui engendre un taux de chômage élevé dans toute la province.

**M. Blenkarn:** Cependant, les dispositions régissant l'assurance-chômage pour les Maritimes sont régionalisées jusqu'à un certain point, ce qui permet d'accorder des avantages plus élevés que dans les autres parties du pays. Toutefois, j'aimerais savoir quelles sont les personnes qui bénéficieraient de programmes axés sur l'assistance sociale ou le bien-être social plutôt que de programmes tel l'assurance-chômage, et je me demande si vous avez des données pour appuyer la condamnation que vous faite de votre province pour son évaluation des programmes d'aide fédérale, alors que les chiffres que nous avons devant nous font état d'une augmentation plutôt marquée de l'argent consacré à ce domaine et d'une utilisation très poussée du Régime d'assistance publique du Canada.

**M. Daley:** Il est certain que je n'ai aucune donnée avec moi. Je m'en excuse.

**M. Blenkarn:** Seriez-vous en mesure de nous donner des données qui appuient votre mémoire, mémoire dans lequel vous critiquez très fortement la façon dont le gouvernement provincial en question a fait les choses? Vous prétendez que le gouvernement provincial ne s'est pas occupé des pauvres et des désavantagés dans la province, que ces derniers sont peut-être plus mal traités que dans les autres provinces. Après tout, il nous faut comparer cette province et ses services sociaux à ce qui se fait dans les autres provinces. Je ne prétends pas que nous prenons soin des pauvres au pays comme nous le devrions, mais je crois que vous devez vous rendre compte que notre Comité, faisant rapport au Parlement du Canada, doit examiner la façon dont les choses se font partout au pays. Nous aimerions donc obtenir de vous des preuves pour étayer votre mémoire dans lequel vous déclarez qu'au niveau des services sociaux les citoyens de votre province sont très mal servis.

**M. Daley:** Encore une fois, j'ai probablement utilisé des expressions trop fortes. *Inaudible* d'autre part, je serais heu-



[Text]

into that. I am sure we can not provide you with comparative figures across Canada; that is not available to me. What is available to me and to us at the agency *inaudible*

**The Chairman:** Mr. Blaikie, on a point of order.

**Mr. Blaikie:** Yes, Mr. Chairman, I would just like to express my concern about the language which Mr. Blenkarn uses, saying "our data". I would be happy if Mr. Blenkarn had said: "the way I interpret the data that we have" because I do not want to be associated with his interpretation of the data, which is quite complimentary to the government of Prince Edward Island. The word "our" implies that we have some collective impression from the data. He is quite entitled to his own interpretation of the data, but I do not want to be associated with the use of that kind of language with his interpretation of the data.

**Mr. Blenkarn:** Well, Mr. Blaikie, I do not know about the language. It was provided for us by the research staff of the committee, so I hope it is not . . .

**Mr. Blaikie:** It has to be interpreted.

**The Chairman:** Mr. Blaikie—point of order, but I think we should continue.

**Mr. Blenkarn:** Now your groups would like to develop a senior citizens' accommodation in Charlottetown. There are 37 senior citizen apartments?

**Mr. Daley:** Yes, incorporated.

**Mr. Blenkarn:** And there is money available from Canada Mortgage and Housing Corporation. As you know it is only 2 per cent for virtually the full cost, not, necessarily because there are certain restrictions. Is the suggestion that the rent will then be so high that even with the 50 per cent federal contribution under CAP it would be impossible for people to pay the rent?

**Mr. Daley:** *Inaudible*

**Mr. Blenkarn:** Is there a possibility of forwarding that to us? That is rather important to us, not only in this province, but in other provinces where people are trying, as voluntary groups, to organize senior citizens' accommodation. I personally think it is rather needed, particularly with an aging population. I have a couple of projects like that in my own riding. They are going ahead. I wonder whether you could get us the data that shows where the difficulties are in terms of the proposed rent that would have to be charged to the seniors involved.

**Mr. Daley:** The next presentation may have some comment on that.

**The Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** I apologize for being out for part of the time during the questioning. I would think, in listening to witnesses such as Mr. Daley, from my own point of view anyway, that we should be, if I may say so, listening to the witnesses from their points of view as grass roots representatives from their various areas of concern around the country. I

[Translation]

veux d'examiner la chose. Je ne suis pas persuadé de pouvoir vous donner des chiffres comparés pour tout le Canada; de tels chiffres ne sont pas à ma disposition. Ce qui est à ma disposition et à celle de l'agence *inaudible*

**Le président:** Monsieur Blaikie, un rappel au Règlement.

**M. Blaikie:** Oui, monsieur le président, j'aimerais simplement faire remarquer que je m'inquiète des termes utilisés par M. Blenkarn, lorsqu'il dit: «nos données». J'aurais été heureux d'entendre M. Blenkarn dire: «comme j'interprète les données que nous avons», car je ne saurais m'associer à son interprétation des données, qui est élogieuse pour le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Le terme «notre» signifie que nous tirons une impression collective quelconque de ces données. Il a tout à fait droit à sa propre interprétation des données, mais je ne veux pas m'associer à son interprétation.

**M. Blenkarn:** Monsieur Blaikie, je ne sais pas trop quant au terme. La documentation nous a été fournie par le personnel de recherche du Comité, et donc, j'espère que ce n'est pas . . .

**M. Blaikie:** Il faut les interpréter.

**Le président:** M. Blaikie en appelle au Règlement, mais je crois que nous devons continuer.

**M. Blenkarn:** Vos associations aimeraient créer des logements pour les citoyens du troisième âge, à Charlottetown. Il y a 37 appartements pour citoyens du troisième âge?

**M. Daley:** Oui, incorporés.

**M. Blenkarn:** On peut se procurer de l'argent auprès de la Société centrale d'hypothèques et de logement. Comme vous le savez, il ne vous en coûtera que 2 p. 100 pour la quasi-totalité des coûts, enfin, pas nécessairement, puisqu'il y a certaines restrictions. Voulez-vous dire que le loyer serait alors si élevé que même avec une contribution du gouvernement fédéral en vertu du RAPC de 50 p. 100, il deviendrait impossible pour les locataires de payer leur loyer?

**M. Daley:** *Inaudible*

**M. Blenkarn:** Vous serait-il possible de nous l'envoyer? C'est assez important pour nous, non seulement dans cette province, mais également dans les autres provinces, où les gens essaient, où les groupes bénévoles essaient de mettre sur pied des logements pour les citoyens du troisième âge. Personnellement, j'estime que c'est assez nécessaire, surtout vu le vieillissement de la population. Il y a quelques projets du même genre dans ma propre circonscription. Ils vont de l'avant. Je me demande si vous ne pourriez pas nous obtenir des données qui montrent quels sont les problèmes au niveau des loyers proposés qu'il faudrait demander aux citoyens âgés intéressés.

**M. Daley:** Dans le prochain exposé, vous trouverez peut-être quelques remarques à ce sujet.

**Le président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Je m'excuse d'avoir été absent pendant une partie des questions. J'ai l'impression, en écoutant des témoins tels que M. Daley, certainement de mon point de vue, que nous devons, si vous me permettez de le dire, nous placer du point de vue de nos témoins pour écouter leurs opinions, puisqu'ils représentent divers groupes d'intérêts, un peu par-

[Texte]

do not think we should expect them, particularly on short notice, to have detailed facts and figures before them. Perhaps they can get a bit more explicit in the next few weeks before we have to make some decision. But I think we should be listening to people who know what is happening on the ground in the various parts of the country while we are travelling, and hopefully we can get some facts and figures to back up their comments from time to time. But just because we do not have facts and figures before us, we should not be thinking—I certainly will not be—in terms of not taking what they say as a greater degree of truth.

• 1745

It seems to me, Mr. Chairman, that the brief in question which Mr. Blenkarn thought so damaging to the provincial government was, if I may say so, just as damaging to the federal government. I do not take my position here, just because I am a government supporter, as being one that cannot look at these briefs as having a lot of truth and a lot of veracity to them. I will be looking around the country to see just what the people in your position, Mr. Daley—and all the rest who are coming before us from the various interest groups concerned with these various programs—are saying from their own grassroots participation, whether they have detailed facts and figures going back 10 years or not.

So I think I would just like to add my thanks to the other ones on the committee for your coming here this afternoon and wish you all success.

**Mr. Daley:** Thank you, Mr. Weatherhead. The problems essentially are, in my opinion, that the federal government and the provincial government, certainly in relationship to the federal government's *inaudible*

What you more often hear, and what I often hear them saying—and I can say this sincerely because I have talked to them, and I talk to them a lot—is that they are very tired of hearing that it is the province's fault or that it is the federal government's fault. The fact of the matter is that there is real human suffering and I would hope that this task force will keep an ear well attuned to these problems. I certainly appreciate your giving us this opportunity for presentation.

**The Chairman:** I have a short question that may not turn out to be a question, but I just want to make sure that you understand clearly what is happening here. You referred to *inaudible* for the protection of the person who is in need in society it does not matter very much. The federal government can help him to *inaudible*

The mandate that we have, of course, takes into consideration these kinds of concerns, and we are sensitive to them, to make sure that the government can not only *inaudible* the fiscal system, transfers from the federal government of the provincial governments. That is central. *Inaudible* in social spending to bring more concern towards the poor of the country.

[Traduction]

tout au pays. On ne peut leur demander d'avoir, sans préavis, tous les détails et les chiffres à portée de la main. Peut-être pourrait-on avoir quelques précisions dans les prochaines semaines, avant que nous ne soyons appelés à prendre des décisions. Je crois qu'il nous faudra, au cours de nos déplacements, écouter les gens qui sont au courant de la situation locale, en espérant obtenir, de temps à autre, certains chiffres pour appuyer leurs observations. Mais ce n'est pas parce que nous n'avons pas tous les détails que nous devons décider qu'il ne faut pas considérer sérieusement ce qu'ils ont à nous dire.

Le mémoire, qui semble à M. Blenkarn très sévère pour le gouvernement provincial, l'est tout autant pour le gouvernement fédéral. Ce n'est pas parce que j'appuie le parti au pouvoir que je ne puis considérer que ces mémoires contiennent beaucoup de vérités. Lorsque nous parcourrons le pays, je chercherai à savoir ce que les gens comme vous, monsieur Daley, comme tous ceux qui représenteront divers groupes d'intérêts touchés par ces programmes, auront à nous dire, à partir de leur propre expérience, qu'ils aient des chiffres détaillés remontant à dix ans en arrière ou non.

Je veux donc simplement, à mon tour, vous remercier d'être venu cet après-midi, et vous souhaiter bonne chance.

**M. Daley:** Merci, monsieur Weatherhead. A mon avis, le problème, c'est que le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial *inaudible*

Ce qu'on entend le plus souvent, et je puis le dire en toute sincérité, car je leur en ai parlé, c'est qu'il est fatigant d'entendre toujours accuser la province ou le gouvernement fédéral. La réalité est que l'on souffre, et j'espère que ce comité spécial sera très attentif à ces problèmes. Je vous remercie beaucoup de nous avoir donné l'occasion de nous adresser à vous.

**Le président:** J'ai une petite question qui n'en sera peut-être pas une, mais je voudrais simplement m'assurer que vous comprenez bien ce qui se passe. Vous avez parlé *inaudible* de la nécessité de protéger les gens dans le besoin. Le gouvernement fédéral peut les aider *inaudible*.

Il va de soi que nous devons tenir compte de ce genre de préoccupations et que nous y sommes très sensibles, car il nous faut nous assurer que le gouvernement ne se contente pas *inaudible* par son régime fiscal, de transférer des pouvoirs d'imposition aux gouvernements provinciaux. C'est essentiel. *Inaudible* il faut concentrer davantage les dépenses sociales sur les pauvres du pays.



[Text]

• 1740

One of the things we have to consider, and, I would hope, people like yourself who are knowledgeable in the field—and I say this in terms of helping clarify the issue, without necessarily giving my own views at this time—when we are dealing with the question of transfers of money from the federal government to the provincial governments, is that that has an impact on the fiscal balance in the country and therefore the political leverage that the federal government has.

Now, in the past, up to last summer, the federal government has acted on many occasions—and you have acknowledged this this afternoon—unilaterally to help poor people, with a very generous unemployment insurance program, probably the most generous in the western world, child tax credit, the tripling of family allowances over the last six years and, last summer, an increase in the GIS, and it is important that you understand these things; and the federal government has been able to do this because it was in a strong fiscal position. So I would urge you to clarify that when you are appealing to us to be sensitive, or to society to be sensitive, to the plight of the poor, that you consider the leverage that the federal government will have in the future, unless we deal with the serious fiscal imbalances in the country.

I do not want to go into too great detail about what that means and what the figures are—I do not want to bore you with figures—but that is one of the things that concerns me as a member of Parliament—from northeastern New Brunswick, by the way—and that concerns a lot of other members of Parliament, that we want to make sure that the federal government, not only for economic development reasons but for social reasons, will remain in a strong enough position from the fiscal point of view to be able to advance more selectivity in programs and to do things that we consider important for the whole of society as well as for poor people.

I just wanted to make that comment to try to set the context in which we are discussing here because when you are appealing to us not to cut back, or that sort of thing, we are talking about reducing transfers to provincial governments, and you should not conclude that if we do not reduce the transfers, that that will necessarily improve the plight of the poor. Quite the contrary: it may turn out that the federal government would be in a better position to do that than the provincial governments.

I want to thank you very kindly for your contribution and even if it does not include detail or what you referred to as profound research, it is very valuable. We are politicians and what we need is political input, and you have given us that. We regret also that there is not more time, but we have to deal with time constraints that come to us sometimes beyond our control. So I thank you very kindly for your presentation.

**Mr. Daley:** Mr. Chairman, if I could just add one more comment. I think that it is kind of important for me to add

[Translation]

L'une des choses dont il nous faut tenir compte, et j'ose espérer que ceux qui, comme vous, s'y connaissent en la matière—et si j'en parle, c'est pour essayer de préciser la question, sans pour autant donner nécessairement mes propres opinions—quand on regarde la question du transfert d'argent par le gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, de tels transferts influencent la balance fiscale au pays et, par conséquent, influent sur la puissance politique du gouvernement fédéral.

Or, par le passé, jusqu'à l'été dernier, le gouvernement fédéral a, à plusieurs reprises, et vous l'avez reconnu cet après-midi, agi de façon unilatérale pour aider les pauvres, en adoptant un programme très généreux d'assurance-chômage, probablement le plus généreux du monde occidental, en adoptant des crédits d'impôt pour les enfants, en triplant les allocations familiales au cours des six dernières années, et l'été dernier, en augmentant le SRG; il est donc très important que vous compreniez bien ces aspects; le gouvernement fédéral a pu agir de la sorte à cause de sa solide position fiscale. Je vous encourage donc fortement à préciser cet aspect lorsque vous nous suppliez d'être sensibles, que vous priez la société d'être sensible au sort des pauvres; je vous en prie tenez compte du pouvoir qu'aura le gouvernement fédéral à l'avenir si nous ne faisons rien pour corriger le sérieux déséquilibre fiscal qui règne au pays.

Je ne tiens pas à entrer dans les détails de ce que cela signifie et de ce que sont les chiffres, je ne veux pas vous ennuyer avec des chiffres, mais c'est là l'un des aspects qui me préoccupent à titre de député du nord-est du Nouveau-Brunswick; cette question intéresse beaucoup d'autres députés, et nous tenons à nous assurer que le gouvernement fédéral, non seulement pour des fins de développement économique, mais également pour des raisons sociales, demeurera en position solide du point de vue fiscal, afin qu'il puisse choisir les programmes qu'il tient à promouvoir et afin de faire tout ce que nous estimons important pour l'ensemble de la société, ainsi que pour les pauvres.

Je tenais à aborder cette question, afin de définir le contexte de notre discussion, puisque vous nous suppliez de ne pas permettre de réductions dans les transferts aux gouvernements provinciaux; vous ne devez pas conclure, si nous ne réduisons pas les transferts, que le sort des pauvres s'en trouvera nécessairement amélioré. Le contraire est plutôt vrai: il se pourrait fort bien que le gouvernement fédéral se trouve en meilleure posture que les gouvernements provinciaux pour agir dans ce secteur.

Je tiens à vous remercier de votre contribution, même si on n'y trouve aucun détail, et même si elle ne repose pas sur ce que vous appelez une «recherche profonde»; cela nous sera très utile. Nous sommes des politiciens et il nous faut une participation politique, ce que vous nous avez donné. Nous regrettons également le manque de temps, mais nous sommes assujettis à des restrictions qui échappent à notre contrôle. Je tiens donc à vous remercier chaleureusement de votre exposé.

**M. Daley:** Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter une remarque encore. Je crois qu'il est assez important que

[Texte]

that when you spoke of the generous federal programs, I knew you were sincere in that; but when those generous programs trickle down to the homes of poor people in this province, they certainly do not seem to be very generous when they get there.

**The Chairman:** When I used the word "generous", it was about the unemployment insurance program, which is still the most generous anywhere in the western world. I challenge you to find a more generous unemployment insurance program anywhere. That does not mean it is sufficient in terms of helping the poor. Of course, the day I will be satisfied that things are sufficient, I will quit politics first of all, and I will be a happier man.

**Mr. Daley:** Thank you very much.

**The Chairman:** We will now hear from the Social Action Committee of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown, and I will ask Mrs. Mary Boyd to come to the table, please.

I have received a request from a group entitled the Hope Environmental Group and Mr. Arthur Reddin has asked to appear briefly. I have indicated that I would be ready to hear them after because we will have some time for that. I hope that the committee will agree with this.

**Some hon. Members:** Agreed.

• 1745

**The Chairman:** We have received a brief from Mrs. Mary Boyd of the Social Action Commission of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown. We can have a motion to append this to our *Minutes of Proceedings and Evidence*. You do not have to read it into the record if you do not wish; you can summarize it and we can get to questioning. But if you prefer to read it, I will leave that up to you.

**Mrs. Mary Boyd (Social Action Commission, Diocese of Charlottetown):** I think I will have to read it, Mr. Chairman, because I just came in from giving a talk in Moncton and I have not read it over. So I need to refresh my own mind.

Mr. Chairman, the Social Action Commission of the Diocese of Charlottetown joins the other groups which protested to you today about the short notice we were given in relation to this hearing. There are several very busy organizations in this province which cannot, with a week's notice, find the time to prepare a brief which meets their standards. What we offer you is the best we could do on such short notice. We speak out of experience of our involvement in several issues which may be directly affected by this hearing.

Mr. Chairman, we hope that you, a Maritimer, will readily understand our concern over the proposed federal budget cut of \$1.5 million from the social affairs budget, as proposed in the October budget. The Atlantic region, which has suffered from disparities in income, employment opportunities, transportation networks and high costs, cannot be expected to bear the brunt of federal cutbacks. This is especially true of Prince

[Traduction]

j'ajoute que lorsque vous avez parlé des programmes fédéraux généreux, je sais que vous l'avez dit sincèrement, mais j'aimerais faire remarquer que lorsque ces programmes généreux arrivent dans les foyers des pauvres de cette province, ils ne semblent certainement plus très généreux.

**Le président:** Lorsque j'ai utilisé le terme «généreux», je parlais du programme d'assurance-chômage, qui demeure le plus généreux du monde occidental. Je vous mets au défi de trouver ailleurs un programme d'assurance-chômage plus généreux. Cela ne signifie pas qu'il suffise à aider les pauvres. Évidemment, lorsque viendra le jour où je serai persuadé que les choses sont suffisantes, je quitterai la politique et je serai un homme plus heureux.

**M. Daley:** Merci beaucoup.

**Le président:** Nous entendrons maintenant le comité d'action sociale du diocèse catholique de Charlottetown; j'invite M<sup>me</sup> Mary Boyd à prendre place à la table, s'il vous plaît.

Un groupe qui s'appelle Hope Environmental Group, et M. Arthur Reddin, m'ont demandé à comparaître brièvement. J'ai répondu que nous serions disposés à les entendre après, puisque nous aurons un peu de temps. J'espère que les membres du Comité sont de cet avis.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Nous avons reçu un mémoire de M<sup>me</sup> Mary Boyd, du comité d'action sociale du diocèse catholique de Charlottetown. Nous pouvons adopter une motion visant à annexer ce mémoire au compte rendu des délibérations. Il n'est pas nécessaire, donc, que vous le lisiez, si vous ne le souhaitez pas; vous pouvez nous le résumer, et nous passerons aux questions. Toutefois, si vous préférez lire votre mémoire, vous êtes libre de le faire.

**Mme Mary Boyd (Commission d'action sociale, diocèse de Charlottetown):** Je crois que je vais devoir le lire, monsieur le président, car je viens tout juste d'une conférence, à Moncton, et je n'ai pas relu le texte. Je préfère donc me rafraîchir la mémoire.

Monsieur le président, la commission d'action sociale du diocèse de Charlottetown se joint aux autres groupes qui ont porté plainte aujourd'hui devant vous pour le peu de préavis que nous avons reçu au sujet de cette séance. Il y a plusieurs organismes très occupés, dans notre province, qui ne peuvent, avec un préavis d'une semaine, trouver le temps de préparer un mémoire qui satisfasse leurs normes. Nous vous offrons donc ce que nous avons pu préparer de mieux en si peu de temps. C'est en nous fondant sur l'expérience glanée à la suite de notre intérêt pour plusieurs questions qui pourraient être directement touchées par vos travaux que nous parlons.

Monsieur le président, nous espérons que vous, un homme des Maritimes, comprendrez facilement notre inquiétude face à une réduction proposée du budget fédéral de 1.5 milliard de dollars au chapitre du budget des affaires sociales, telle que proposée dans le budget du mois d'octobre. On ne peut s'attendre à ce que la région de l'Atlantique, qui connaît des disparités au niveau du revenu, de l'emploi, des réseaux de transport



*[Text]*

Edward Island, which experiences the lowest per capita incomes and the highest costs for essentials in the country. Furthermore, social programs are already inadequate. They are badly in need of increased funding at this point in time.

During the past year the Social Action Commission actively participated in studies on social assistance payments, medicare and housing, three areas which we believe are included under your terms of reference. It is clear to us that social assistance recipients in this province live on incomes which are far below the poverty line. This commission has been monitoring their situation since 1976. We are shocked by the economic hardship and lack of rights which they continually experience. Cutbacks in the social affairs budget would almost certainly penalize this group at a point when the only possible solution to their problem is increased funding. We are including a copy of our brief to the Commission of Inquiry for further background to this problem.

The controversy over medicare, which led to Mr. Justice Hall's Commission of Inquiry, brought home to this commission the need for increased federal funding for Canada's medicare system. In his recommendations, Mr. Hall singled out the needs of the Atlantic region for increased funding in order to keep pace with services in the rest of the country. We regard the Canadian medicare system as one of the foremost social programs in Canada and we recommend that every effort be made by the federal government to maintain and improve its standards.

This commission has been working in co-operation with the Catholic Family Services Bureau and the Sacred Heart Home over the past year to establish a 37-unit senior citizen's housing complex in downtown Charlottetown. We are assured of federal assistance through Canada Mortgage and Housing Corporation's nonprofit program which subsidizes mortgages to 2 per cent. We applaud CMHC for providing this program, but even a mortgage at 2 per cent does not enable us to provide affordable housing for many senior citizens on fixed incomes. The coalition has approached the provincial government for an additional subsidy, but we have been informed by the minister in charge of housing that the provincial government is at the mercy of the federal government. We are at the mercy of federal-provincial fiscal negotiations and what seems to be a low priority by DREE on housing programs in spite of long waiting lists for senior citizen housing.

Mr. Chairman, this commission is deeply concerned about lack of government priority on social programs. Its consequences will undoubtedly, as always, weigh heavily on our

*[Translation]*

et des coûts élevés, fasse l'objet du gros des réductions fédérales. C'est particulièrement le cas à l'Île-du-Prince-Édouard, où le revenu per capita est le plus faible et les coûts des produits essentiels sont les plus élevés au pays. En outre, les programmes sociaux y sont déjà inadéquats. Cette province a grandement besoin de voir une augmentation du financement à l'heure qu'il est.

Au cours de la dernière année, la commission d'action sociale a participé activement à des études sur les paiements d'assistance sociale, les soins de santé et le logement, trois secteurs qui sont inclus, croyons-nous, dans votre mandat. Il est clair pour nous que les prestataires de l'assistance sociale dans cette province doivent survivre à partir de revenus bien en deçà du seuil de pauvreté. Notre commission suit la situation depuis 1976. Nous sommes outrés par les difficultés économiques et le manque de droits qui sont continuellement le lot des moins bien nantis. Des réductions dans le budget des affaires sociales pénaliseraient presque certainement ce groupe, alors que, déjà, la seule solution possible aux problèmes de ces gens est d'augmenter le financement. Nous avons inclus un exemplaire de notre mémoire à la commission d'enquête, afin de mieux expliquer ce problème.

La controverse soulevée au sujet des soins de santé, qui a amené la formation de la Commission d'enquête Hall, a fait comprendre à ladite commission qu'il fallait augmenter le financement fédéral des régimes de soins de santé au Canada. Dans ses recommandations, M. Hall soulignait la nécessité d'augmenter le financement dans la région de l'Atlantique, afin de rattraper les normes des services offerts dans le reste du pays. Nous considérons le régime de soins de santé canadien comme l'un des programmes sociaux les plus importants au Canada et nous recommandons que le gouvernement fédéral fasse tous les efforts possibles pour maintenir et élever ses normes.

Notre commission travaille en collaboration avec le Bureau des services familiaux catholiques et le foyer Sacré-Cœur, depuis un an, afin de construire un ensemble domiciliaire de 37 unités pour les citoyens du troisième âge, au centre-ville de Charlottetown. Nous sommes sûrs de l'aide du gouvernement fédéral, grâce au programme à but non lucratif de la Société centrale d'hypothèques et de logement qui subventionne les hypothèques à un taux de 2 p. 100. Nous félicitons la Société d'offrir ce programme, mais même avec une hypothèque à 2 p. 100, nous ne sommes pas en mesure d'offrir des logements abordables à de nombreux citoyens du troisième âge qui ont des revenus fixes. Notre coalition a fait des démarches auprès du gouvernement provincial pour obtenir une subvention supplémentaire, mais le ministre responsable du logement nous a appris que le gouvernement provincial était à la merci du gouvernement fédéral. Nous sommes à la merci des négociations fiscales fédérales-provinciales et de ce qui semblerait être une priorité minime accordée par le MEER aux programmes de logement, malgré les longues listes d'attente pour les logements du troisième âge.

Monsieur le président, notre commission s'inquiète grandement du manque de priorité accordée par le gouvernement aux programmes sociaux. Les conséquences toucheront indubita-

*[Texte]*

most needy citizens. At the same time as we witness proposed cutbacks in social programs, which we believe are necessary for the general well-being of this province, we witness federal funding of programs which do not serve the needs of the general population. Three examples come to mind immediately.

## • 1750

I would like to have you listen to my brief, please. It is distracting for me if there is talking while I am trying to present it.

One, close to \$20 million has been lost in grants to poor business ventures in our industrial malls. A summary and analysis of the last five years is included in the appendix of this brief.

Two, the federal Department of Transport is considering an expansion program for the Charlottetown Airport, which, in 1974, amounted to approximately \$24 million. Farmers' and several citizens' groups have stated that this money would be better used in improving the island's highways and railways. An improved railway system would help island farmers, while improved highways would be a help to the general population. We are enclosing a copy of our brief on this subject for your information.

Three, the Dale Corporation has received a grant of \$3.8 million from the provincial government, and a matching grant from the federal government, for a \$28 million hotel and convention centre, which, in our opinion, could prove to be a liability rather than an asset to this province.

These are only three of several examples of federal funds which could be better used on social programs. What we are saying is that if government spending priorities were changed there would be no need to cut back on social programs. Government gives huge tax exemptions to corporations, many of which have questionable motives. The prime example that comes to mind is concessions to oil companies for exploration in Canada's north, while the Dene and Yukon Indians have not had their land claims settled.

Time did not permit us to address ourselves to the education system. We offer only one brief remark. This province needs a major revision of school curriculum to better integrate education with the Atlantic region environment. In an area of high unemployment, more emphasis should be placed on creativity. We would like to see our schools and university turn out students who are able to create jobs, rather than simply seek jobs. This transition, however, would require more funding.

In relation to funding, the Social Action Commission believes that the system of block funding has not worked as well as cost sharing with the various departments of govern-

*[Traduction]*

blement toujours le plus nos citoyens les moins bien nantis. Alors même que nous sommes témoins de réductions proposées pour les programmes sociaux que nous estimons nécessaires au bien-être général de cette province, nous sommes témoins du financement, par le gouvernement fédéral, de programmes qui ne répondent pas aux besoins de l'ensemble de la population. Trois exemples me viennent immédiatement à l'esprit.

J'aimerais, s'il vous plaît, que vous écoutiez mon mémoire. Cela me distrairait si j'entends parler pendant que j'essaie de le présenter.

D'abord, près de 20 millions de dollars ont été perdus à la suite de subventions versées à de mauvaises entreprises commerciales dans nos parcs industriels. Vous trouverez inclus, en annexe à ce mémoire, un résumé et une analyse des cinq dernières années.

Ensuite, le ministère fédéral des Transports étudie un programme d'expansion de l'aéroport de Charlottetown qui aurait coûté, en 1974, environ 24 millions de dollars. Des agriculteurs et plusieurs groupes de citoyens ont déclaré que cet argent serait beaucoup plus utile s'il était utilisé pour améliorer le réseau routier de l'île. Un réseau ferroviaire amélioré aiderait les agriculteurs de l'île, alors qu'en améliorant le réseau routier, la population en général en bénéficierait. Nous avons inclus un exemplaire de notre mémoire sur cette question, pour votre gouverne.

Troisièmement, Dale Corporation a reçu une subvention de 3.8 millions de dollars du gouvernement provincial, et une subvention parallèle du gouvernement fédéral, en vue de la construction d'un hôtel et d'un centre des congrès de 28 millions de dollars, lequel, à notre avis, pourrait s'avérer une charge plutôt qu'un actif pour cette province.

Ce ne sont là que trois exemples, sur plusieurs, de financement fédéral qui aurait pu être mieux utilisé dans le cadre de programmes sociaux. Le fait est que si le gouvernement modifiait ses priorités financières, il ne serait pas nécessaire de réduire les budgets des programmes sociaux. Le gouvernement accorde d'énormes exemptions fiscales aux sociétés, dont beaucoup ont des motifs douteux. L'exemple typique qui me vient à l'esprit est celui des concessions accordées aux sociétés de pétrole pour l'exploration dans le Nord du Canada, alors que les Indiens Dénés et du Yukon n'ont pas encore vu réglées leurs revendications territoriales.

Le temps ne nous permet pas de parler du système scolaire. Nous n'avons qu'une petite remarque à faire à ce sujet. La province a besoin de revoir en profondeur les programmes scolaires, afin de mieux intégrer l'enseignement à l'environnement de la région de l'Atlantique. Dans une région où le chômage est élevé, il faudrait accorder plus d'importance à la créativité. Nous aimerions que nos écoles et nos universités produisent des étudiants capables de créer des emplois plutôt que de simplement en chercher. Cette transition, cependant, nécessiterait plus d'argent.

Au sujet, justement, du financement, la commission d'action sociale croit que le financement global n'a pas fonctionné aussi bien que les programmes à frais partagés avec les divers



[Text]

ment. We therefore recommend that government go back to the fiscal arrangement which existed before block funding came into being, or devise a more creative system.

In summary, the Social Action Commission recommends that, rather than cut back funding on social programs, consideration be given to cutbacks in other budgets and that funding to social programs be increased.

The following quote sums up our concerns in relation to federal funding on this island!

Into the breach left by a faltering economic system, and a people rendered fatalistic by years of unequal exchange for their products, under employment and low wages, step ever more paternalistic governments, delivering ill-conceived programmes which fail to diminish regional disparity and often aggravate it. "Create jobs" is the cry, "Get these people off unemployment and into the workforce." Certainly we can agree that a policy of perpetual handouts to individuals and communities in distress ignores their basic dilemmas, fosters idleness and lack of vocation, at taxpayers' expense. But we cannot agree that meaningful job creation or regional development will be achieved by paying corporations to set up operations whose profits rest on low cost labour—women, minors, the unorganized—exploiting vulnerable resources, manipulating primary producers, conning the consumer into expenditure beyond his or her means— . . .

The truth of that statement, by the Roman Catholic bishops of the Atlantic region, is becoming more apparent to all the citizens of this region. We certainly hope your task force will hear it, for what it is worth.

**The Chairman:** Thank you, Mrs. Boyd.

Monsieur Loiselle.

**M. Loiselle:** Merci, monsieur le président.

C'est plutôt des commentaires que j'aurais à passer et je pense que c'est peut-être important, à ce moment-ci des opérations de ce Comité.

Madame Boyd, dans votre mémoire, vous aussi, et je vois que c'est le deuxième en ligne, vous nous parlez de l'investissement du gouvernement fédéral dans le domaine des entreprises. vous nous parlez des investissements du gouvernement fédéral dans le domaine des aéroports et tout cela pour dire que cela aurait été nettement mieux. Et ensuite, vous nous dites qu'on ne règle pas le cas en donnant, mais par contre qu'on donne de l'argent aux multinationales dans le domaine de l'huile. Écoutez, je pense bien que tous les membres de ce Comité seraient des plus heureux de voir que l'on puisse donner, je ne sais pas, disons le minimum requis à toute famille plus 200 p. 100 de ce montant-là et que tout le monde soit heureux.

[Translation]

ministères du gouvernement. Nous recommandons, par conséquent, que le gouvernement revienne aux arrangements fiscaux qui existaient avant l'adoption du financement global, ou mette au point un régime plus innovateur.

Pour résumer, la commission d'action sociale recommande que, plutôt que de diminuer le financement des programmes sociaux, on songe à réduire les autres budgets et à augmenter le financement des programmes sociaux.

La citation suivante résume nos préoccupations quant au financement fédéral sur cette île:

Dans le fossé créé par un régime économique chancelant, un peuple rendu fataliste par des années d'échanges inéquitables de ses produits, de sous-emploi et de salaires faibles, voit apparaître des gouvernements toujours plus paternalistes, qui offrent des programmes mal conçus, qui ne réussissent pas à diminuer les disparités régionales, et qui, souvent, peuvent les aggraver. «Création d'emplois», voilà le cri; «mettez fin au chômage et remplacez les gens dans la population active». Nous convenons certainement que cette politique de miettes perpétuelles distribuées aux individus et aux localités en péril oublie le dilemme fondamental, encourage l'oisiveté et le manque de motivation, aux dépens des contribuables. Toutefois, nous ne saurions accepter que nous parviendrions à une création importante d'emplois ou à l'expansion régionale en payant les sociétés pour qu'elles s'installent, ces sociétés dont les bénéfices reposent sur une main-d'œuvre à bon marché,—femmes, adolescents, non syndiqués,—qui exploitent des ressources vulnérables, manipulent les producteurs de produits de base, incitent le consommateur à faire des dépenses au-delà de ses moyens . . .

La justesse de cette déclaration des évêques catholiques de la région de l'Atlantique devient de plus en plus évidente à tous les citoyens de cette région. Nous espérons très sincèrement que votre groupe de travail en tiendra compte à sa juste mesure.

**Le président:** Merci, madame Boyd.

Monsieur Loiselle.

**Mr. Loiselle:** Thank you, Mr. Chairman.

I have mostly comments which I feel are important at this time in the work of this Committee.

Mrs. Boyd, in your brief you also mention, and I think it is your second topic, the federal government's investment in business. You were talking about federal government investment in airports and all the rest and you were saying that it would be much better. You were also saying that we cannot solve the problem by giving away money, but that we are giving money to the oil multinationals. I think that all of the members of the Committee would be thrilled if we could give every family the minimum requirement plus 200 per cent of that amount so everyone would be happy.

[Texte]

• 1755

Si on pouvait au Canada faire comme au Koweït, puis verser \$25,000 à tout le monde sans que personne n'ait même pas à travailler, on serait encore plus heureux. Sauf, qu'il y a une réalité économique avec laquelle il faut vivre. Si le gouvernement... Il y a une réalité que je connais: à chaque fois que l'on crée un emploi dans le domaine manufacturier, on est capable d'en supporter quatre dans le domaine des services. Aussi, si on n'avait pas investi, ce ne sont pas des sommes jetées à l'eau, parfois, de supporter l'industrie de l'huile et du gaz. On a, bien sûr, essayé de le faire par différentes méthodes et particulièrement en créant Petro-Canada pour être certain que tout allait nous rester, mais la politique énergétique canadienne nous permet aussi de faire en sorte que les résidents de l'Île-du-Prince-Édouard comme de tout le pays peuvent aujourd'hui payer leur énergie à un prix nettement moins cher que sur le plan international.

Maintenant, et quand vous parlez des données, je dois vous dire que je suis un peu familier avec la question des Affaires indiennes. Je veux vous rappeler que pour une population d'à peu près 550,000 Indiens au Canada, le budget du ministère des Affaires indiennes est de 1.2 milliard de dollars, sans compter les budgets des autres ministères tel que le secrétariat d'État.

Si je fais ce rappel, c'est qu'à mon avis il ne faudrait pas, si ce Comité et le gouvernement et je pense bien tous les partis au Parlement canadien cherchent des moyens pour s'assurer qu'aucun citoyen canadien ne soit vraiment dans la misère, et qu'on consulte des groupes comme les vôtres, il ne faudrait pas que des groupes comme les vôtres viennent pour démolir tout ce que l'on fait.

Qu'est-ce que vous voulez, que le ministère de l'Expansion économique ne réussisse pas à 100 p. 100 toutes les fois qu'ils interviennent auprès des entreprises, on ne doit tout de même pas tirer la conclusion qu'ils ne devraient jamais intervenir au cas où tout à coup ils manqueraient leur coup une fois. Et je pense que ce qui est important dans une société, et je vais terminer là-dessus, c'est qu'on puisse avoir une allocation équilibrée des fonds publics. Parce que si demain matin on décidait de tout mettre dans le domaine social au Canada, on pourrait le faire pour au maximum trois ans et ensuite on n'aurait plus de ressources à investir dans ce secteur-là parce que, qu'est-ce que vous voulez, la rivière serait sèche.

Merci.

**Mrs. Boyd:** In my comment I was not suggesting that you put everything in the social affairs budget. I was asking for a balance because the balance is weighted in the other direction right now, in my opinion, and I think it is only fair when we are talking about cutting back a budget to look at other areas that could be cut back instead.

**M. Loïselle:** Madame, une fois de plus, je pense qu'il est important de démolir cette propagande quand on dit que le gouvernement fédéral veut diminuer les budgets accordés au secteur social. Cette année, il y aura une augmentation de 10 p. 100 et plus. Durant les deux prochains exercices financiers, il y aura des augmentations des budgets en moyenne de 6.5 p.

[Traduction]

We would be even happier if Canada could follow the example of Kuwait and give \$25,000 to everyone without anyone having to work. Except that there is an economic situation that we have to live with. If the government... I know that each time we create a job in the manufacturing sector, we can support four more in the service sector. Also, the money that we have invested in supporting the oil and gas industry has not been wasted. We have tried different ways of going about this. We have created Petro-Canada to make sure that our resources stay in Canada. The National Energy Policy has made it possible for people in Prince Edward Island and the rest of the country to pay less than international prices for their energy.

As for statistics, I must say that I am somewhat familiar with the Indian Affairs question. I would remind you that the Indian Affairs Department budget for a population of almost 550,000 Indians is 1.2 billion, not counting the budgets of other departments such as the Secretary of State.

I point this out to you because this Committee, the government and I think all of the parties represented in the Canadian Parliament are looking for ways to ensure that no Canadian citizen is living in poverty. When we consult groups like yours, they should not come here to destroy all that we are doing.

Whether we like it or not, the Department of Regional Economic Expansion does not always succeed when it intervenes in the private sector. We should not conclude from this that they should never intervene in case they fail. The important thing for a society is to have a balanced allocation of public funds. If we decided, tomorrow morning, to channel all of our funds into social areas, we could not do it for more than three years. After three years, there would be no more resources to invest in that sector because, like it or not, the river would be dry.

Thank you.

**Mme Boyd:** Je ne proposais pas que vous mettiez tout dans le budget des affaires sociales. Je demandais qu'on rétablisse l'équilibre, car en ce moment, j'ai la nette impression que la balance penche de l'autre côté. Il faut que les restrictions soient réparties équitablement.

**Mr. Loïselle:** Once again, madam, I think that it is important to counter this propaganda that the federal government wants to cut social affairs budgets. This year, there will be an increase of 10 per cent and more. Over the next two fiscal years, the budgets will increase by an average of 6.5 per cent. What we want to reduce is the growth rate of federal govern-



## [Text]

100. Ce que nous voulons diminuer, c'est le taux de croissance des dépenses du gouvernement fédéral dans le domaine des transferts aux provinces. C'est, maintenant, pour pouvoir peut-être injecter plus de fonds dans d'autres programmes. C'est beaucoup plus une réallocation de fonds qu'une coupure de budgets, parce que l'on ne parle pas d'une coupure en termes nets, en termes de dollars. Il va y avoir l'an prochain 6.5 p. 100 plus de dollars dans le domaine social, puis l'année après 6.5 p. 100 plus de dollars dans le domaine social.

Alors, ce n'est pas une diminution du montant net en termes de dollars, c'est une diminution du taux de croissance. Parce que nous sommes d'avis, et c'est la raison pour laquelle on consulte des groupes comme les vôtres, nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral doit aussi se soucier d'investir dans le domaine économique et de demander peut-être à certains de ses partenaires provinciaux les mieux munis de faire un effort supplémentaire dans le domaine social. Car, si le gouvernement fédéral ne songe pas à intervenir un peu plus massivement qu'il ne le fait présentement, dans le domaine du développement économique, dans 20 ans, si jamais je devais repasser à l'Île-du-Prince-Édouard et si vous êtes encore le porte-parole de votre association, on ne pourra même plus parler de développement économique, on parlera de «survie». Le fossé s'étant tellement élargi entre les régions riches et les régions pauvres du Canada, on ne pourra plus parler de développement économique dans l'est du pays. Si vous pensez devenir des citoyens des Maritimes, il est important que vous envisagiez aussi les méthodes que le gouvernement fédéral doit utiliser pour assurer une base industrielle forte dans l'est du Canada, parce que je crois que le principal objectif de tout citoyen, comme de tout gouvernement, c'est de devenir un jour autonome, avec ses propres ressources. Et si nous n'intervenons pas, cet objectif-là deviendra une chose impossible pour l'est du pays.

**Mrs. Boyd:** I would just like to say, by way of comment on that, that you are talking about a region whose history in relation to the rest of Canada is unique, whose problems are unique, not because of a lack of resources but because of very poor political decisions. Basically our provincial governments have their problems, but the biggest problem the people of this region have had is in relation to the federal government policies and not the policies of their provincial governments.

We will be very happy to see some kind of brand new transition and change that will create the kind of industrial base which will ensure fairness to our people, but we have not seen that in the past. We have seen some of the worst kinds of developments take place here, and we have seen so many things go down the drain. It indicates to me that the wrong people have been doing the planning. Unless we get to the point where the people, the citizens, are involved, unless we get some realistic political analysis of where the power in Canada lies and what that power centre is doing to a region like this, then there is no sense in talking about putting money into economic development because we will get the same kind of economic development that will still create dependency. That is the situation we are in right now.

## [Translation]

ment expenditures in the form of transfer payments made to the provinces. By doing this, we may be able to inject more funds into other programs. It is more a real allocation of funds than a budget cut, because there will be no net reduction in terms of dollars. Over the next year, 6.5 per cent more dollars will be channelled into social affairs. The following year, the dollar amounts will also increase by 6.5 per cent.

So there will be no net reduction in terms of dollars. It is the growth rate that will decrease. We consult groups like yours because we feel that the federal government should also invest in the economy and ask its better endowed provincial partners to increase their efforts in the social sector. If the federal government does not think about intervening a little more massively than it is now doing in the area of economic development, and if we come back to Prince Edward Island in 20 years and you are still the spokesman for your association, we will no longer be able to talk about economic development. We will be talking about "survival". The gap between the rich and poor regions of the country will be so wide that we will no longer be able to talk about economic development in Eastern Canada. If you think about what will happen to people in the Maritimes, you must also think about how the federal government can provide a strong industrial base in Eastern Canada, because I think that the main goal of every citizen and every government is to become self-sufficient and have its own resources. If we do not intervene, this will be impossible for Eastern Canada.

**Mme Boyd:** Vous parlez d'une région dont l'histoire et les problèmes sont uniques par rapport au reste du Canada, non pas à cause d'une absence de ressources, mais parce qu'on a pris de mauvaises décisions. Les gouvernements provinciaux ont leurs problèmes, mais les gens de la région ont plus de problèmes avec le gouvernement fédéral qu'avec les politiques des gouvernements provinciaux.

Nous serions ravis si l'on pouvait créer une base industrielle qui assure l'équité, mais cela n'a jamais existé. Nous avons vu des projets de la pire espèce et nous avons vu bien des échecs. Cela laisse entendre que la planification a été confiée au mauvais organisme. A moins d'assurer la participation des citoyens et analyser, de façon réaliste, le pouvoir politique au Canada, et son usage dans des régions comme la nôtre, ce n'est pas la peine de parler d'investir dans le développement économique, car ce genre de développement engendrera toujours la dépendance. Voilà où nous en sommes.

## [Texte]

**M. Loisel:** Voici un dernier commentaire, et je pense qu'il est important que cela figure au dossier. Écoutez... Dans toute intervention, pour ce qui est du développement économique, le taux d'échec de tous projets mis de l'avant sera toujours plus élevé dans les Maritimes que dans certaines autres régions du pays. Au Québec, le taux d'échec est toujours plus élevé en Gaspésie que dans la région de Montréal; et si vous voulez avoir un taux de succès de plus de 90 p. 100, un taux d'investissement dans le domaine manufacturier, cela ne serait que dans quelques villes, dans tout le pays. Pour ne prendre aucune chance madame, et pour réussir quasiment à 100 p. 100 des coûts, le Canada..., ce serait simplement, à peu près sept ou huit cités d'environ 4 millions, 3 millions de gens. Il faudrait fermer les régions périphériques. Là, nous serions certains de ne pas manquer notre coup, parce que nous pourrions atteindre des économies d'échelle et des objectifs de productivité. Il y a une chose cependant que vous devriez comprendre, et je prends l'exemple de ma propre province, celui que je connais le mieux, il y aurait une belle barrière à Rimouski, et tout le reste, serait fermé! On laisserait simplement quelques ports avec des pêcheurs, mais on leur enlèverait leur poisson que l'on amènerait à Montréal pour le transformer et ça vous coûterait moins cher!

Madame, s'il y a des taux d'échec élevés c'est parce qu'on veut développer des régions comme les vôtres, par souci et par respect pour les citoyens qu'on ne veut pas déplacer. Cela, je pense, ce sont des réalités économiques. Il faut que les gens commencent à comprendre, articuler et digérer ces réalités-là, parce qu'autrement on va toujours passer pour une «gang de pas bons», et cela je ne peux l'accepter!

**Mrs. Boyd:** I think our farmers are failing because the federal government has failed to provide an adequate system of potato marketing. It is a very basic, healthy industry in this province, but it is not getting the right kind of assistance. One of the answers to that has been that the proposal put forward by the National Farmers' Union, which proposed a potato marketing system based on the wheat pool and which would ensure equality in marketing of potatoes, was turned down or has been criticized, and has not been recommended because it is supposed to be too costly. I would say that money spent that way, rather than on some multinational in an industrial mall that will pull out when the going gets tough, would be money much better spent.

• 1805

I think we should start working at the base with our primary products here and developing them for the people and with the people. Let us forget about bringing in these multinationals and subsidizing them—they are not doing very much for the development of the people. Yet if you look at DREE's funding preferences and priorities, it is not going to create grassroots initiatives at all; it is going to bigger companies, on the whole, coming in and with a high failure rate. There is a lot that can be done there to change the approach to development in this region, an awful lot.

## [Traduction]

**Mr. Loisel:** One last comment, which I feel should be on the record. The failure rate of any economic development project will always be higher in the Maritimes than certain other parts of Canada. In Quebec, the failure rate is always higher in Gaspé than in Montreal; as for investment in the manufacturing sector, in only a few cities in Canada can you expect a success rate of over 90 per cent. If you do not want to take any chances, Madam, if you want to succeed 100 per cent of the time, Canada would consist of seven or eight cities with a population of 3 or 4 million. You would have to close off the outlying areas. Then we would be sure of succeeding, because we would have economies of scale and production targets. There is one thing you must understand, however, and I will take my province as an example because it is the one that I know best. There would be a big fence at Rimouski and all the rest would be closed! We would leave a few harbours and fishermen, but we would take away all their fish and send it off the Montreal for processing, which would be less expensive!

If the failure rate is high, Madam, it is because we want to develop regions like yours, out of respect for the people, whom we do not want to have to move out of the area. These, I think, are the economic facts. People must begin to understand, express and digest these facts, because otherwise we will always be seen as the "bad guys" and I will not put up with that!

**Mme Boyd:** Je pense que nos cultivateurs ne réussissent pas parce que le gouvernement fédéral n'a pas mis au point un mécanisme adéquat de commercialisation des pommes de terre. L'industrie est en très bon état, mais elle ne reçoit pas l'aide qu'il faudrait. Le Syndicat national des cultivateurs a proposé un mécanisme de commercialisation des pommes de terre fondé sur le même principe que le pool du blé, ce qui donnerait des chances égales à tout le monde. La proposition a été rejetée, ou critiquée, parce qu'on la jugeait trop coûteuse. Je dirais que l'argent serait mieux dépensé de cette façon que si on donnait à quelque multinationale dans le cadre d'un parc industriel, multinationale qui disparaîtrait lorsque les conditions deviendraient mauvaises.

Je crois que nous devrions commencer de cette façon, en utilisant nos produits primaires, pour les transformer et en fournir les avantages aux Canadiens. Oublions ces multinationales et ne les subventionnons plus, car elles ne font pas grand-chose pour aider les gens. Cependant, si vous examinez les préférences indiquées et les priorités établies dans le cas des fonds fournis par le ministère de l'Expansion économique régionale, vous verrez que ces fonds ne sont pas du tout orientés vers des initiatives qui proviennent du peuple, mais sont fournies à de grosses sociétés, dans l'ensemble, qui viennent chez nous pour l'occasion et dont le taux d'insuccès est élevé. On pourrait faire beaucoup, ici, pour changer cette



[Text]

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Thacker and Mrs. Boyd, but I am familiar with the development plan that has been in existence for some 13 years, and that ended just last year, between DREE and the Government of P.E.I. and to give a blanket condemnation to that initiative, to suggest that it is only for multinationals, I think, is a little bit unfair.

First of all, it is a plan that was agreed to by the government of this province and, to my knowledge, that had received, in terms of its approach, quite a degree of consensus among the various organizations in P.E.I. over the years as to what the priorities were in P.E.I. So you may be correct on the merits of a particular project which I have not studied but I am not sure that it is fair to, in a blanket fashion, condemn DREE initiatives in P.E.I. as being only to help multinationals.

**Mrs. Boyd:** You can look at the appendix, though, and see that the local firms have a far better record. The worst record of any group in this province is that of the multinationals, with the biggest failure rate, the biggest waste of money. The best use of money was by Canadian corporations, and, although they have had a certain failure rate, luckily the P.E.I. companies have not had a failure rate such as the others in this block of companies.

**The Chairman:** You can discuss the merits of one particular project but I am indicating to you that the largest DREE initiative, and the most important one in this province, and the largest initiative of the Government of Canada in this province has been in a development plan that was agreed to by the government of this province. I was here myself some 12 years ago when it was started and I was here for about a week discussing with various groups what it was about, and there was a wide degree of consensus on the island about its objectives; and that has been the largest investment by DREE in this province, not assistance to multinationals.

**Mrs. Boyd:** The development plan also has a wide base of criticism in this province.

**The Chairman:** We expect that, in an animated society, there will be criticism but I just want to make the point that the largest initiative in economic development in this province received, when it was conceived, a wide degree of consensus on the part of the people of this island.

[Translation]

façon de procéder dans le cadre de l'expansion de cette région, on pourrait faire énormément.

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Thacker et madame Boyd, mais je dirais que je suis au courant de ce plan d'expansion qu'on a établi depuis quelque 13 ans et qui vient de prendre fin l'an passé, plan établi avec la collaboration du ministère de l'Expansion économique régionale et du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard; et je crois qu'il serait plutôt injuste de la condamner en bloc et de prétendre qu'il n'était destiné qu'à aider les multinationales.

Tout d'abord, il s'agit d'un plan qui a été accepté par le gouvernement de cette province et, autant que je sache, dans une grande mesure, on était d'accord, dans les différents organismes existant dans l'Île-du-Prince-Édouard, pour accepter la façon dont ce plan était conçu pour être appliqué au cours de ces années, et on était d'accord au sujet des priorités établies dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard. Donc, vous avez peut-être raison lorsque vous parlez de tel projet en particulier, projet que je n'ai pas examiné, mais je ne suis pas convaincu qu'il soit juste de condamner de façon générale les initiatives prises par le ministère de l'Expansion économique régionale dans l'Île-du-Prince-Édouard, et de prétendre qu'il s'agissait uniquement des multinationales.

**Mme Boyd:** Mais si vous examinez l'annexe, cependant, vous verrez que les entreprises sur place ont beaucoup mieux fonctionné que les multinationales. Ce sont les multinationales qui, dans notre province, présentent le plus grand taux d'échec; ce sont elles qui ont gaspillé le plus d'argent. Ce sont les sociétés canadiennes qui ont utilisé le mieux l'argent fourni, et même s'il y a eu une certaine proportion d'échecs, cette proportion est beaucoup moins grande, heureusement, que pour les autres sociétés.

**Le président:** Je pense que vous pouvez mettre en doute la valeur d'un projet en particulier, mais je voudrais vous faire remarquer que l'initiative la plus importante prise par le ministère de l'Expansion économique régionale dans cette province, c'est-à-dire, l'initiative la plus importante prise par le gouvernement du Canada dans cette province, a été l'établissement de ce plan d'expansion que le gouvernement de cette province a accepté. Je suis venu ici moi-même, il y a quelque 12 ans, lorsque cette initiative a été prise, et j'ai passé une semaine à discuter avec les différents groupes de ce dont il s'agissait, et on était grandement d'accord au sujet des objectifs visés; c'est cette initiative qui a été l'investissement le plus important fait par le ministère de l'Expansion économique régionale dans l'Île-du-Prince-Édouard, ce n'est pas l'aide aux multinationales.

**Mme Boyd:** Le plan d'expansion a été aussi fort critiqué dans la province.

**Le président:** Nous nous y attendions, car dans une société vivante, il y aura toujours des critiques qui seront faites. Mais je voulais simplement faire remarquer que les habitants de l'Île-du-Prince-Édouard étaient en grande partie d'accord sur cette initiative, la plus importante qui ait été prise dans le domaine de l'expansion économique.

[Texte]

**Mrs. Boyd:** In a sense it did, but maybe they did not really know what the consequences would be; and they have had to look at them in hindsight, that is the problem.

**The Chairman:** Of course; and we do not know what the consequences will be of the next plan five years from now because we do not know what the circumstances will be five years from now.

**Mrs. Boyd:** I must say there were some people who did know and were able to see, but they were not heard.

**The Chairman:** Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman. Mrs. Boyd has partially answered some of my questions with her latter comments; but I sort of gathered, Mrs. Boyd—and I do not want to catch you unawares and you may be unable to answer this—but I suspected, just from the tone of your comments, that your commission has given some thought to an alternate mode for the federal government to operate, vis-a-vis P.E.I. and perhaps for other have-not provinces, and I am wondering if you would be able to outline in general terms what the alternate mode is that you see, compared to the way it operates now, which is through equalization and the Canada Assistance Plan and the established programs financing for hospital care and post-secondary education. What alternate mode does your commission believe the federal government should operate under in order to bring out these creative individuals you talk of?

**Mrs. Boyd:** We do not have a blueprint for that but we have, through our experience of trying to dialogue with the federal government, certainly come to the conclusion that the federal government should begin to listen to the population a little bit more.

Take the example of the airport. When so many groups say to redo the terminal; you do not have to put in a \$5 or \$6 million terminal at the Charlottetown airport, redo the existing one. When we say that it would be better to put more money into farming and fishing and the by-products of that rather than into tourism, we do not get much of a hearing. If you look at the kinds of correspondence that have gone on between grass-roots groups and the federal government, it is extremely discouraging for us because we really do not get through to any federal people. With the airport thing right now, it is almost, you know, get lost and get out of our hair. They are not interested in listening even though we have legitimate concerns about the kind of development and the kind of money being spent; even though the proposed runway they are going to spend so much on is only 5,000 feet which is not going to do very much as far as jets coming in and so on are concerned. We have proposed all kinds of alternatives such as how to scale down certain developments in order that money be better used in other areas.

[Traduction]

**Mme Boyd:** En un sens, c'est vrai, mais les gens ne connaissent pas les conséquences de cette initiative et il a fallu, par conséquent, qu'ils examinent la situation en rétrospective, et c'est là la difficulté.

**Le président:** Naturellement, et nous ne pouvons pas non plus prévoir quelles seront les conséquences qui résulteront, dans cinq ans, de l'application du prochain plan, car nous ne connaissons pas les circonstances qui prévaudront dans cinq ans.

**Mme Boyd:** Je dirais qu'il y avait des gens qui connaissaient ces conséquences et qui étaient capables de les prévoir, mais on ne les a pas entendus.

**Le président:** Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président. M<sup>me</sup> Boyd a répondu en partie, dans ses dernières remarques, à certaines des questions que je voulais poser. Je suppose que M<sup>me</sup> Boyd ne sera pas capable de répondre à la question que je vais poser, mais je ne voudrais pas la prendre au dépourvu. Je soupçonne, rien que d'après le ton de vos commentaires, que votre commission a songé à examiner la possibilité, pour le gouvernement fédéral, d'utiliser une autre façon de procéder dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, et peut-être des autres provinces démunies. Aussi, je me demande si vous seriez prête à m'exposer, de façon générale, quelle serait cette voie différente de procéder, comparativement à ce qu'on fait à l'heure actuelle, car à l'heure actuelle, dans le cas des soins hospitaliers et de l'éducation post-secondaire, on procède par voie de péréquation et par l'intermédiaire du Régime d'assistance publique du Canada et du financement des programmes établis. Pour permettre à ces personnes pleines d'initiative d'apporter leur contribution, quelle serait la solution différente que proposerait votre commission au gouvernement fédéral?

**Mme Boyd:** Nous n'avons rien établi à ce sujet, mais d'après l'expérience que nous avons eue en tentant d'établir le dialogue avec le gouvernement fédéral, nous sommes très certainement arrivés à la conclusion qu'il est temps que le gouvernement fédéral écoute un peu plus la population.

Prenez l'exemple de l'aéroport. Lorsqu'il y a tant de groupes qui disent qu'on peut remettre en état les installations du terminus, il n'est pas nécessaire de construire, au coût de 5 à 6 millions de dollars, un nouveau terminus à l'aéroport de Charlottetown. On ne prête guère d'attention à ce que nous disons lorsque nous prétendons qu'il vaudrait mieux injecter plus de fonds dans le domaine de la culture et de la pêche et des sous-produits que dans celui du tourisme. Si vous examinez la correspondance qui a été échangée entre les groupes qui représentent les intérêts de la population et le gouvernement fédéral, la situation est extrêmement décourageante, car nous n'arrivons pas à faire comprendre notre point de vue aux responsables du gouvernement fédéral. Dans le cas de cet aéroport, il n'y a pas moyen de se faire entendre, même si nous nous inquiétons à juste titre du genre d'expansion qui va s'ensuivre, des sommes d'argent qui vont être dépensées. Même dans le cas de cette piste d'atterrissage qu'on va construire, elle n'aura que 5,000 pieds de long, et ceci ne va pas beaucoup aider dans le cas des avions à réaction. Nous avons proposé toutes sortes d'autres solutions, telles que la réduction de



[Text]

• 1810

We are concerned about the fact that social assistance recipients in P.E.I. had the lowest incomes of any people on social assistance; we were number 11. We also know that this year there was an increase in people on social assistance of 10 per cent which is very high which explains some of the questioning that went on before about the payments. There is a lot of people here who have no choice but to go on social assistance because of the very high unemployment rates. I think it is a very harsh thing for any federal person to say that we should leave this region, that the solution is to ship us out to the big centres. We have a history and a culture here which is long, and we love this place. People here work as hard as they do elsewhere in spite of the myths that go about that everybody takes it easy in the Maritimes.

**The Chairman:** I am sorry, Mrs. Boyd, but nobody has indicated that here this afternoon.

**Mrs. Boyd:** I am talking about a general attitude that we pick up here all the time.

However, to go back to your question. I have been told that there are other places where it is easier to get grants if you have a project. For instance, if people get together and form a co-operative to try to get a project off the ground, that in other parts of Canada it is possible to get funding for something like that, but here it is not. I know the Minister of Finance for this province has talked to us about the housing question and has said that this province is really pressed for funding because of fixed costs and rising prices. We cannot even have a blueprint right now because we know that money is not available, but yet we see as the only answer that there be more and more ways of creating from the grass roots with our natural resources small industries for people on Prince-Edward Island.

**Mr. Thacker:** Mrs. Boyd, could I take you back into more of the larger field and get your comment with respect to the changes you would specifically recommend with respect to equalization, the Canada Assistance Plan or the Established Programs Financing. Do you have any specific recommendations on those programs?

**Mrs. Boyd:** I know they have to be increased, that is the big thing. Given the really bad shape of our economy, we cannot do without them. We need more because, as I said, many people are in poverty because of lack of adequate payments. There was a suggestion that maybe the economy of this region should be taken into account and that instead of 50-50 it should perhaps be 55-45, or something like that, to get us through these difficult times. But I do not see it. In the long term I agree with Mr. Loiselle that what we have to do is

[Translation]

certaines dépenses d'expansion, afin de mieux utiliser l'argent dans d'autres secteurs.

Nous nous inquiétons du fait que les bénéficiaires de l'assistance sociale, dans l'Île-du-Prince-Édouard, sont ceux qui disposent des revenus les plus bas parmi ceux qui reçoivent l'aide sociale; nous sommes les 11<sup>e</sup> sur la liste. Nous nous inquiétons aussi du fait qu'il y a eu une augmentation de 10 p. 100 parmi les personnes qui touchent les prestations d'assistance sociale; ce qui est très élevé et explique certaines des questions qu'on a posées précédemment au sujet des paiements. Il y a bien des gens, ici, qui n'ont d'autre choix que de recevoir cette aide sociale, car le taux de chômage est extrêmement élevé. De la part de tout représentant du gouvernement fédéral, je crois que c'est prendre une attitude extrêmement dure que de dire que nous devrions quitter la région et que la solution est de s'expatrier dans les gros centres. Nous disposons d'une histoire et d'une culture qui remontent loin dans le passé, et nous aimons notre région. Ici, on travaille aussi dur qu'ailleurs, même si l'on répand la fable que nous ne nous en faisons pas dans les provinces Maritimes.

**Le président:** Excusez-moi, madame Boyd, mais personne, cet après-midi, n'a prétendu qu'il en était ainsi.

**Mme Boyd:** Je parlais de cette attitude générale que nous constatons continuellement ici.

Toutefois, pour en revenir à votre question, on m'a dit qu'il y a d'autres endroits où, lorsque vous avez un projet en vue, il vous est plus facile d'obtenir des subventions à cet effet. On m'a dit que si les gens se mettaient ensemble et établissaient une coopérative pour lancer un projet dans d'autres parties du Canada, il leur était possible de recevoir des fonds, et qu'ici, ce n'était pas le cas. C'est que le ministre des Finances de la province nous a parlé de la situation dans le domaine du logement, et nous a dit que dans cette province, on manquait de fonds comme conséquence de la montée des prix et des frais fixes. Nous ne pouvons même pas obtenir, pour l'instant, de prévisions, car nous savons qu'il n'y a pas de fonds disponibles, et pourtant, il nous semble que la seule solution à ces difficultés est de faire de plus en plus appel aux gens sur place et à nos ressources naturelles pour faire prospérer de petites entreprises, pour le plus grand bien de l'île.

**M. Thacker:** Madame Boyd, me permettez-vous de discuter d'un domaine plus vaste et de vous demander quelles modifications vous préconiseriez dans le domaine de la péréquation, du Régime d'assistance publique du Canada et du financement des programmes établis? Avez-vous des recommandations bien précises à nous fournir dans le cas de ces programmes?

**Mme Boyd:** Je sais qu'essentiellement, il faudrait augmenter l'aide fournie dans le cadre de ces programmes. Compte tenu du mauvais état de notre situation économique, nous ne pouvons pas nous en passer, mais nous avons besoin d'obtenir plus, car, comme je l'ai dit, il y a beaucoup de gens qui vivent dans la pauvreté, vu que l'on manque d'argent pour leur fournir des prestations suffisantes. On a proposé aussi que, compte tenu de l'économie de cette région, on pourrait établir une formule dans le cadre de ces programmes qui, au lieu d'être 50-50,

[Texte]

develop a base where we will not be depending anymore on federal transfer payments. That is a long, long way down the road, but some of us dare to dream of the day when that can happen. But it is going to create a tremendous transition in politics at provincial and federal levels in order to enable that and, as I said, the key thing is hearing the people and what is on their minds and having some faith in the people. That is one of the problems we have with politicians, with government, that there is not a great deal of faith in the people.

• 1815

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, I would like to begin by saying how good it feels to hear some of the things you have had to say to us this afternoon. Lately, with the rise of the moral majority in the United States, being a Christian is sometimes a matter of being in bad company. So I am happy to have a sort of counter-experience this afternoon.

I would like to begin by expressing my regret that the federal passion for airports seems to be expressing itself here, as well as in other places, and to say to you and the committee that I think it is important for us to realize that your criticism here of things as they are is really operating at an entirely different level from what we have perhaps become used to just in the short time we have been having hearings. You are not really coming to us—and you can correct me if I am wrong about this—posing the conventional question of whether or not we offset and correct our social problems by social programs or by economic development. You are really calling into question the whole notion of economic development as we have come to know it, and I think that is a notion of economic development which crosses all party lines and which is something of a blind spot, the relationship between economic growth and human growth which all ideological traditions have, some less than others, I would have to claim. But nevertheless it is a blind spot.

I think we have all had a certain faith in economic development which has led, at least on the federal government's part, to this granting of money to multinationals, et cetera, hoping that this would somehow solve the problem. So I wanted to commend you for operating at that level and ask also whether you would agree that it is not just a case that what economic development you have you have by virtue of the wise political decision of a federal government not to ship you all to Montreal. But there is the fact that you live here and there is the fact that at one point the Maritimes did have a manufacturing sector and did have an economic base which disappeared because of decisions taken in central Canada.

[Traduction]

serait peut-être 55-45; cela nous permettrait de traverser cette mauvaise période. Mais je ne prévois pas qu'on procèdera ainsi. A longue échéance, je suis d'accord avec M. Loisel pour dire que ce que nous devons établir, c'est une base qui nous permettra de ne plus dépendre des paiements de transfert du gouvernement fédéral. Naturellement, cet objectif est encore extrêmement éloigné, mais certains d'entre nous peuvent concevoir qu'un jour on l'atteindra. Cependant, pour en arriver là, il faudra qu'il y ait énormément de changements de politiques, tant au niveau provincial que fédéral et, comme je l'ai dit, l'essentiel, c'est d'écouter les gens, pour savoir ce qu'ils veulent, et aussi de croire en ce qu'ils vous proposent. C'est là une des difficultés qu'on rencontre du côté des politiciens, du gouvernement, c'est qu'ils n'accordent pas beaucoup de foi à ce que proposent les gens.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Blaikie, vous avez la parole.

**M. Blaikie:** Monsieur le président, je voulais commencer en disant combien j'ai été heureux d'entendre ce que vous nous avez dit cet après-midi. Il y a bien longtemps, avec cette montée de la majorité morale, aux États-Unis, le fait d'être chrétien vous classe un peu comme quelqu'un de banni. Je suis donc heureux de pouvoir ressentir l'inverse cet après-midi.

Je vais commencer en indiquant que je regrette que le gouvernement fédéral ait, ici aussi, comme dans d'autres endroits, laissé percer sa passion pour les aéroports. Je vous dirais et je dirais au Comité que je pense qu'il est important que nous comprenions que les critiques que vous apportez sur la façon de procéder viennent d'un niveau tout à fait différent de celles que nous avons eu l'habitude d'entendre au cours de cette courte période de temps où nous avons tenu des audiences. Vous n'êtes pas venu nous demander, et vous pouvez me reprendre si je me trompe, comme c'est d'habitude le cas, si, oui ou non, nous voulons corriger nos problèmes sociaux en faisant appel à des programmes ou à une expansion économique. Vous remettez effectivement en question tout le principe de l'expansion économique tel que nous le connaissons, et je crois qu'en ce sens, cette façon de procéder abolit toute ligne de démarcation entre les partis. Je crois que ces rapports entre la croissance économique et la croissance humaine, qui ont été préconisés plus ou moins selon les traditions idéologiques, restent un domaine où on agit à l'aveuglette.

Je crois que nous avons tous cru qu'il était possible d'avoir une certaine expansion économique, et c'est ce qui a poussé tout au moins le gouvernement fédéral à fournir cet argent aux multinationales, etc., en espérant que, de cette façon, on arriverait à trouver une solution au problème. Je vais donc vous féliciter d'agir à un autre niveau, et je voudrais vous demander si vous êtes d'accord pour dire que tout ce qu'on vous a fourni au point de vue expansion économique résultait de la sage décision politique du gouvernement fédéral de ne pas vous expédier tous à Montréal. Le fait est que vous vivez ici et qu'à un moment donné de l'histoire, les provinces Maritimes disposaient d'un secteur manufacturier et d'une base économique qui ont disparu à la suite des décisions prise au centre du Canada.



[Text]

So, what we have here now is not so much the federal government acting to offset developments in the West so as to make possible traditional forms of economic development here in the Maritimes, but you have the federal government acting to preserve the manufacturing sector in central Canada, not in the Maritimes. So you will end up with the short end of the stick, no matter what happens, as long as the prevailing notion of economic development prevails. I am trying to extrapolate from what you have been saying. Am I on the right track, or ... ?

**Mrs. Boyd:** Yes, you are.

**Mr. Blaikie:** I think it is hard to question somebody when you tend to agree with them, so instead you try to complement what they are saying.

**Mrs. Boyd:** On that, Mr. Blaikie, I would just like to say that there is documented evidence that this was the leading economic part of Canada. It was the most prosperous part of Canada at one point and there is no reason why it should not be, and could not be, prosperous again. It was political decisions that created the decline of this region and that created the terrible situation that we have endured really since Confederation. The year 1880 was a very high point in our problems and the year 1933. As a matter of fact, we have been in recession from 1933. We went from having 25 per cent of Canada's manufacturing in 1880 to the region's present 5 per cent. I could go on and on about that and how our base was eroded by political decisions. There is a growing awareness of this and therefore we will do our level best to make our provincial governments perform better and to find better alternatives. But our real grievance is with federal decisions because they have been the destructive ones in our lives. It is very, very hard to see young people leaving and leaving with no choice. Certainly, the ones who are lucky enough to remain here will do their level best to try to improve things.

• (1820)

But given that history of eroding our economic base and so on, let us hope that now that we are on welfare so to speak, that because of that you do not erode our welfare, too, or we will really be the Third World, which we are becoming more and more. I cannot emphasize that strongly enough. I really hope that you hear me and I really hope that you will give consideration to the situation that we find ourselves in now.

**Mr. Blenkarn:** Mrs. Boyd, you have mentioned the housing problem. I asked the previous witness if it would be possible to get me some details of the problems concerning carrying the senior citizens' accommodation. Do you happen to have it with you or could you send it to us?

[Translation]

Donc, ce qui se produit ici, maintenant, ce n'est pas tant le fait que le gouvernement fédéral essaie de compenser pour l'expansion qui se produit dans l'Ouest, afin que puissent se développer des formes traditionnelles d'expansion économique dans les provinces Maritimes, mais c'est le fait que le gouvernement fédéral cherche à conserver le secteur manufacturier dont il dispose dans le centre du Canada, et qui ne se trouve pas dans les provinces Maritimes. En d'autres termes, vous allez, quoi qu'il arrive, être lésés tant qu'on continuera à accepter cette conception actuelle de l'expansion économique. J'essaie d'extrapoler à partir de ce que vous m'avez dit, et je me demande si je suis sur la bonne voie ou ... ?

**Mme Boyd:** Oui, vous avez raison.

**M. Blaikie:** Je crois qu'il est difficile de poser des questions à quelqu'un lorsque vous avez tendance à être d'accord avec lui, aussi, dans ce cas, on cherche à ajouter un complément à ce que cette personne déclare.

**Mme Boyd:** A ce sujet, monsieur Blaikie, je voudrais simplement dire qu'il y a des preuves qui indiquent que dans cette partie du Canada, nous étions en avance, à un moment donné, au point de vue économique. C'était la partie la plus prospère du Canada, à un moment donné de l'histoire, et il n'y a pas de raison que cette partie du Canada ne puisse pas être et redevenir ce qu'elle était. Ce sont les décisions politiques qui ont provoqué cette baisse dans la région et qui ont créé cette terrible situation que nous vivons depuis la Confédération. Nos difficultés ont atteint des sommets en 1880 et en 1933. Nous sommes en récession, en réalité, depuis 1933. Nous sommes passés de 25 p. 100 dans le domaine de la fabrication au Canada, en 1880, à 5 p. 100 présentement dans notre région. Je pourrais vous en parler indéfiniment, et vous dire comment les décisions politiques ont rongé notre secteur manufacturier. Les gens sont de plus en plus conscients de ce fait et, par conséquent, nous ferons tout ce qui est possible pour que les gouvernements provinciaux nous aident davantage et trouvent de meilleures solutions. Les décisions du gouvernement fédéral sont la cause de nos véritables griefs, puisqu'elles ont été les plus destructives. Il est pénible de voir les jeunes quitter la région parce qu'ils n'ont pas le choix. Ceux qui ont la chance de rester feront certainement de leur mieux pour améliorer la situation.

Depuis toujours, on cherche à éroder notre base économique; espérons maintenant, puisque nous sommes des assistés sociaux, pour ainsi dire, que vous n'allez pas chercher à saboter cela également. Nous deviendrions en réalité un pays du Tiers monde, ce que nous sommes d'ailleurs de plus en plus. Je ne puis trop souligner ce fait. J'espère vraiment que vous m'entendrez et que vous tiendrez compte de la situation où nous nous trouvons.

**M. Blenkarn:** Madame Boyd, vous avez parlé du problème du logement. J'ai posé la question à d'autres témoins; vous serait-il possible de nous donner des détails concernant le logement des personnes âgées? Avez-vous ces renseignements; sinon, pouvez-vous nous les transmettre?

[Texte]

**Mrs. Boyd:** I can send it to you. I just want to briefly say that our concern as church is to really be with the low-income people. We are trying to get a senior citizens' complex with rents affordable for those people. It is the whole question of the problem of housing in Canada. A 2 per cent mortgage for nonprofit groups is still not sufficient. The rents that you have to charge, even with that kind of a break and a concession, are not enough to make housing affordable for low-income people, but we do have a very good summary of that which I will forward to you.

**Mr. Blenkarn:** If you would do that, that would be important to us. We appreciate that we have a housing problem across the country with 17 per cent mortgages or more. So, 2 per cent does sound awfully attractive.

With respect to DREE matters, and you have raised some real concerns that many of us have had, would you be better off to have money set aside for economic development more or less managed from Charlottetown rather than managed from Ottawa?

**Mrs. Boyd:** Yes, I think so. But I think there is the whole question of the attitude of DREE that is important, too, because when an organization like ours tries to get information on a development, if we hear about a development and we have concerns about that money and whether it is being well spent and whether it could be spent better in other ways and so on, we cannot get information. It is a very secretive branch of government. I have had it said to me by people in DREE that many a good project went down the drain because citizens' groups found out about it and rallied to stop it. So it is a kind of from-the-top secretive operation where a few deals are made behind the door and then there is an announcement that such-and-such a company is situating itself in the industrial mall or something like that. That is the way it operates. Or it decides on these growth centres: Halifax, Truro, Amherst, Moncton, Saint John and Fredericton. In fact, that kind of development where you build up one area has terrible effects on the rural area. So there is the question of the kind of even development that distributes money into the rural areas instead of concentrating it in certain cities. That has a bearing on the francophone minorities in Prince Edward Island, the francophone majority in New Brunswick and the francophone people in Nova Scotia because they are in the rural areas. It is fine for Saint John to get a French radio station. It has attracted so many people out of their communities in New Brunswick because of this kind of development; but sooner or later those people are going to lose their culture, too. From what we have seen there is not that planning, there is not that people concern that is so important.

• 1825

**Mr. Blenkarn:** Well all right, then. On the question of planning and people concern, looking at the question of the federal government and the provincial government, would it be your group's desire that planning take place at a provincial level and that federal interference not be there?

[Traduction]

**Mme Boyd:** Je vous les enverrai. Je souligne rapidement que notre souci, en tant qu'Église, c'est d'être présents parmi les gens à faible revenu. Nous essayons d'obtenir des unités de logement pour les personnes âgées, dont les loyers seraient convenables. Mais c'est là tout le problème de l'habitation au Canada. Une hypothèque de 2 p. 100 pour les groupes à but non lucratif n'est quand même pas suffisante. Les loyers qu'on doit demander, même avec cette concession, ne sont pas appropriés pour les gens à faible revenu. Nous avons un très bon résumé de la situation, je vous l'envoie.

**M. Blenkarn:** Cela nous serait très utile. Nous savons qu'il y a un problème de logement au pays, puisque les hypothèques sont de 17 p. 100, et davantage. Par conséquent, une hypothèque de 2 p. 100 nous semble extrêmement attirante.

Pour ce qui est du MEER, vous avez soulevé des difficultés réelles, qui préoccupent beaucoup d'entre nous. Vaudrait-il mieux mettre de l'argent de côté pour le développement économique, qui serait plus ou moins administré par Charlottetown plutôt que par Ottawa?

**Mme Boyd:** Je le crois. Cependant, l'attitude générale du MEER est importante également, car lorsqu'une organisation comme la nôtre essaie d'obtenir des renseignements sur le développement, lorsque nous entendons parler de développement et que nous nous préoccupons de l'argent, à savoir s'il sera bien dépensé ou s'il pourrait mieux l'être d'autres façons, nous ne pouvons recevoir aucune information. C'est la division très secrète du gouvernement. Des gens du MEER m'ont dit que beaucoup de bons projets tombaient à l'eau parce que des groupes de citoyens en avaient eu vent et qu'ils se regroupaient pour les arrêter. Par conséquent, ce sont des activités secrètes aux échelons élevés, quelques projets sont décidés à huis clos, et on annonce ensuite que telle ou telle société s'insère dans le secteur industriel, par exemple. Voilà comment cela fonctionne. Ou alors, on décide des centres d'expansion, que ce soit Halifax, Truro, Amherst, Moncton, Saint-Jean et Fredericton. Ce genre d'expansion qui développe un secteur a des effets énormes sur le secteur rural. Il s'agit donc d'obtenir une expansion uniforme, pour que l'argent soit distribué dans les secteurs ruraux, au lieu de le dépenser uniquement dans certaines villes. Tout cela a un effet sur les minorités francophones de l'Île-du-Prince-Édouard, la majorité francophone du Nouveau-Brunswick et les francophones de la Nouvelle-Écosse, étant donné qu'ils se trouvent dans les secteurs ruraux. C'est très bien pour Saint-Jean de recevoir une station de radio française. Tellement de gens ont quitté leurs petites villes, au Nouveau-Brunswick, à cause de ce genre de développement, mais tôt ou tard, ils perdront également leur culture. D'après ce que nous pouvons voir, il n'y a aucune planification et aucun intérêt pour les choses importantes.

**M. Blenkarn:** Très bien. Sur cette question, la planification et l'intérêt des gens, votre groupe croit-il que la planification devrait avoir lieu au niveau provincial; croit-il que les ingérences du gouvernement fédéral devraient cesser?



[Text]

**Mrs. Boyd:** It would help an awful lot because we are having real trouble getting through to the federal authorities—real trouble.

**Mr. Blenkarn:** Well, I think that may be the situation with a lot of communities—the farther you get away from Ottawa the worse it gets.

**Mrs. Boyd:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** Now dealing with that then. You mentioned perhaps going back to a shared-cost program rather than block funding. In EPF the concept was block funding so that the priorities could be determined by the province as opposed to the priorities being determined on a shared-cost program with accounting in Ottawa for each dollar spent to make sure the dollar went to the right, exact source. Are you really in favour of going back to the old system or would you rather stay with the block funding type concept where the money comes to the Island here and you and the Island, as a community, make up your minds how it is spent.

**Mrs. Boyd:** The cabinet decides where it is spent.

**Mr. Blenkarn:** Yes, but the people of the Island elect the government. Clearly, in a government situation, the government of the Island is elected by the people on the Island, and the majority presumably.

**Mrs. Boyd:** Yes. It is a tricky situation in the sense that it depends on the government in power and the mood of the government and so on. But from my experience of concern with social assistance recipients, whether it was a Liberal government or a Conservative government, you find that the concern is not there to the degree that it should be. I do not know how you get around that because that could work with the cost sharing as well. So, other than that . . .

**Mr. Blenkarn:** I guess you elect another government. But between the federal government and the provincial government, your view is that you would rather see it run locally in terms of DREE money, for example.

**Mrs. Boyd:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** So local firms would be able to deal with local officials and get immediate approvals locally rather than go all through the bureaucracy, to a place on the Ottawa River, with a fancy brief and so on. That is perhaps how the multinationals, as you say, or off-shore or off-island companies get through to get the money.

**Mrs. Boyd:** Yes.

**Mr. Blenkarn:** They have a fancy brief.

**Mrs. Boyd:** Yes, that is right. I know that it has been said that in relation to social services that it worked better when the department put in its budget to Ottawa and dealt with them because whether you are dealing with a block of money that comes from Ottawa to be divided here or dealing with each department trying to bargain with Ottawa, you probably are dealing with the same amount of money. But I have the impression that when it is left in the pooling kind of situation

[Translation]

**Mme Boyd:** Cela nous aiderait beaucoup, car nous avons vraiment des difficultés à communiquer avec les autorités fédérales.

**M. Blenkarn:** Je crois que la situation, pour beaucoup de municipalités . . . plus on s'éloigne d'Ottawa, pire c'est.

**Mme Boyd:** Oui.

**M. Blenkarn:** Parlons-en. Vous avez dit qu'il faudrait peut-être revenir à des programmes à frais partagés plutôt qu'au financement global. Dans le financement des programmes établis, le financement global était prévu, afin que les priorités puissent être établies par la province et non qu'elles soient établies dans le cadre d'un programme à frais partagés, avec comptabilité à Ottawa pour chaque dollar dépensé, afin de garantir que chaque dollar était bien attribué à la bonne source. Voulez-vous vraiment revenir à l'ancien système, ou voulez-vous conserver le financement global permettant à l'argent de venir ici, dans l'île? Puis l'île, en tant que communauté, décide de la façon de la dépenser.

**Mme Boyd:** C'est le Cabinet qui décide.

**M. Blenkarn:** Oui, mais ce sont les gens de l'île qui élisent le gouvernement. Il est évident que le gouvernement de l'île est élu par la population de l'île, la majorité, probablement.

**Mme Boyd:** Oui. C'est une situation délicate, en ce sens qu'elle dépend du gouvernement au pouvoir, de son état d'esprit, par exemple. D'après mon expérience auprès des bénéficiaires du bien-être social, que l'argent vienne d'un gouvernement libéral ou d'un gouvernement conservateur, on ne s'en préoccupe pas, je crois, comme il faudrait. Je ne sais pas comment on peut contourner la chose, car ce sera la même chose avec un programme à frais partagés. Par conséquent, plutôt que . . .

**M. Blenkarn:** Je crois qu'il faut élire un autre gouvernement. Mais à choisir entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, d'après vous, il faudrait que l'argent du MEER soit administré localement.

**Mme Boyd:** Oui.

**M. Blenkarn:** Ainsi, les sociétés locales pourraient traiter avec les autorités locales et obtenir immédiatement les autorisations locales, plutôt que de faire face à toute cette bureaucratie, dans cette ville située sur la rivière des Outaouais, d'avoir à présenter des mémoires bien tournés, etc. C'est peut-être comme cela que les sociétés multinationales, ou, comme vous le dites, les sociétés extérieures, en dehors de l'île, arrivent à obtenir leur argent.

**Mme Boyd:** Oui.

**M. Blenkarn:** Elles présentent des mémoires bien tournés.

**Mme Boyd:** C'est exact. Je sais que cela a été dit au sujet des services sociaux; c'est beaucoup plus facile lorsque le ministère les incorpore dans son budget, à Ottawa, et s'en occupe, car, que le financement global vienne d'Ottawa pour être partagé ici, ou qu'on doive faire affaire avec chaque ministère pour essayer de négocier avec Ottawa, les sommes d'argent sont probablement les mêmes. J'ai l'impression, toutefois, que lorsque tout est regroupé, beaucoup d'influences

[Texte]

that there is a lot of political influences brought to bear on some of the decisions and that is problematic.

**Mr. Blenkarn:** Of course, in all of these decisions there is a political input. You mentioned a railway problem here. Has your group any evidence that it would be a real economic benefit to spend more money on railways than perhaps highways under a development grant?

**Mrs. Boyd:** Yes, we have evidence from our research that it would be beneficial to spend more money on railways. For instance, for the farmers and their potato crop and other things that they need to ship out and things that they need to bring in, they find that the railway is by far the cheapest mode of transportation and this is the case, I think, in the whole country. Then we have the additional problem on Prince Edward Island of a very soft roadbed which continually breaks up. The provincial government does spend a lot of money on our highways but the repairs do not last very long because of those great big transport trucks hauling produce. Of course, their costs are higher, and the cost to the farmer and the local business person is higher, and then they break up the roads, besides. This amounts to tremendous costs. I have heard it said that the Trans-Canada Highway has been redone in some spots three times. I do not think you could say that of too many places in Canada. So that heavy load of big trucks on the highways, besides being wasteful of energy and besides being expensive for the shipper, also is pretty destructive. The railways would take care of that problem, too, so the farmers are very much in favour . . .

• 1830

I know a man who came here, an expert on marketing, who first thought it was nonsense to think in terms of reviving the railways. But by the time he had spent three or four years, I think it was in the Market Development Centre, he became convinced that the railways were the only answer, and the farmers have said, loud and clear, that they would really like to be able to depend on railways to ship their produce.

**Mr. Blenkarn:** Thank you.

**The Chairman:** Mrs. Boyd, you mentioned planning and decisions by DREE. I would think you would be aware that there are no decisions on planning made by DREE in Ottawa. Any decisions on planning with which DREE is involved in the Atlantic provinces, and in P.E.I., are made in agreement with the provincial government. They do not make any decisions in Ottawa as to where a growth centre should be. As much as I dislike some of them in my province, those decisions are made jointly, first by the provincial government and then they are proposed to DREE. And DREE offices are not all in Ottawa; DREE has an assistant deputy minister in Moncton and has a provincial director in each of the four Atlantic provinces.

**Mrs. Boyd:** Our problem with housing is one that is directly related to DREE. The provincial government has put in for the

[Traduction]

politiques s'exercent sur les décisions, et cela cause des problèmes.

**M. Blenkarn:** Il y a évidemment, dans ces décisions, un apport politique. Vous avez parlé du problème des chemins de fer; votre groupe a-t-il découvert que ce serait vraiment économique de dépenser plus d'argent pour les chemins de fer que pour les routes, dans le cas d'une subvention au développement?

**Mme Boyd:** Oui, nos chercheurs nous l'ont prouvé, ce serait plus avantageux de dépenser davantage pour les chemins de fer. Ainsi, par exemple, les agriculteurs ont des récoltes de pommes de terre et d'autres denrées qu'ils doivent expédier, d'autres produits à faire venir, et pour eux, les chemins de fer sont un mode de transport beaucoup moins coûteux. Et c'est le cas, je crois partout au pays. Nous avons un autre problème dans l'Île-du-Prince-Édouard: les plates-formes de la voie ne sont pas très stables et cèdent très souvent. Le gouvernement provincial dépense beaucoup d'argent pour les routes, mais ces réparations ne durent pas très longtemps, à cause des poids lourds qui y circulent. Évidemment, les coûts sont plus élevés, et cela se transmet à l'agriculteur et à l'homme d'affaires, et en plus de cela, les routes sont défoncées. Il en résulte des coûts énormes. J'ai entendu dire que la route transcanadienne avait été refaite jusqu'à trois fois au même endroit. Je ne pense pas qu'on puisse dire la même chose de bien des endroits au Canada. Par conséquent, les poids lourds qui circulent sur les routes, en plus d'être très coûteux sur le plan énergétique, sont également très coûteux pour l'expéditeur et très destructifs. Les chemins de fer résoudraient le problème; par conséquent, les agriculteurs sont très en faveur.

Je connais un homme qui est venu ici, un expert en commercialisation, qui croyait que c'était ridicule de songer à ranimer les services ferroviaires. Après avoir passé trois ou quatre ans ici, c'était, je crois, au Centre de développement des marchés, il était convaincu que les chemins de fer étaient la seule réponse au problème. Les agriculteurs m'ont dit très clairement qu'ils voudraient vraiment pouvoir dépendre du service ferroviaire pour expédier leurs produits.

**M. Blenkarn:** Merci.

**Le président:** Madame Boyd, vous avez mentionné la planification et les décisions du MEER. Vous devez savoir, je crois, qu'aucune décision concernant la planification n'est prise par le MEER à Ottawa. Toutes les décisions concernant la planification auxquelles participe le MEER pour les provinces de l'Atlantique et l'Île-du-Prince-Édouard sont prises en accord avec le gouvernement provincial. On ne décide pas à Ottawa où se situera le centre de développement. Même si je ne suis pas tout à fait d'accord avec certaines décisions de ma province, ces décisions sont prises conjointement, d'abord par le gouvernement provincial, pour être ensuite proposées au MEER. Les bureaux du MEER ne sont pas tous à Ottawa, le ministère a un sous-ministre adjoint à Moncton et un directeur provincial dans chacune des quatre provinces de l'Atlantique.

**Mme Boyd:** Notre problème de logement est directement lié au MEER. Le gouvernement provincial a contribué à la



[Text]

\$4,000 per unit grant for housing, because they see this as a way in which to get more housing completed and as being a complement to the 2 per cent mortgage program of Canada Mortgage and Housing. But DREE's priority—from every bit of feedback I can get—whether it is made in Ottawa or in some spot in the Atlantic region, is to de-emphasize social programs and concentrate on economic ones, and they do not seem to be favourable to housing at all. There is a good chance that we will not get those grants, if that is the case and since that is the case.

So there is a problem with DREE, whether the decisions are made in the region or made in Ottawa; I do not know how much contact there is between, say, the federal minister and the Atlantic region, but I would suspect that there is a fair amount.

**The Chairman:** Are you suggesting that DREE should not follow a concept of concentrating on job creation, but rather should be involved in social services? Because in my area, which has similar characteristics to those of the island, we went the other way, and everybody agreed that DREE should be involved in job creation. We have had three Regional Development Agreements, between the Government of New Brunswick and the federal government, and there is a consensus on this, that DREE funds should concentrate on job creation, or on infrastructure that will lead to job creation, and that it should not be involved in social development.

**Mrs. Boyd:** I could agree with that if I could agree with their concept of job creation. That is where we have problem. I do think housing and projects like that also create jobs, and also help to get the economy going. If there were enough of those initiatives, it would help an awful lot.

**The Chairman:** Yes, but there is a danger; we have the choice, but if we start using DREE to do things that other departments should do, or other levels of government should do, there is a tendency to send everything to DREE. I would urge you to think of the effects of sending to DREE, which has limited resources for economic development, whatever other levels of government do not do. We have had that problem. Our answer has been that DREE should be involved in economic development, and that the other departments at all levels of government, municipal, provincial and federal, should do their job.

• 1835

**Mrs. Boyd:** Where does one go then if not to DREE for housing funding?

**The Chairman:** For housing, you go first to your provincial government.

**Mrs. Boyd:** The provincial government goes elsewhere.

**The Chairman:** There is a complex of federal programs for housing which must respect provincial priorities because housing is a provincial responsibility. And you cannot ask Ottawa alone, to decide on housing, because you have to make sure

[Translation]

subvention de \$4,000 par unité de logement, car il est d'avis que, de cette façon, plus de logements sont construits et que c'est en quelque sorte un complément au programme d'hypothèques de 2 p. 100 de la Société centrale d'hypothèques et de logement. La priorité du MEER, toutefois, d'après ce que j'ai entendu dire, que les décisions soient prises à Ottawa ou ailleurs dans la région atlantique, est d'accorder moins d'importance aux programmes sociaux et davantage aux programmes économiques. On ne semble pas du tout favoriser le logement. On risque fort de ne pas obtenir de subvention, si c'est le cas, et ce l'est.

Nous avons donc un programme avec le MEER, que les décisions soient prises dans la région ou à Ottawa; je ne sais pas à quel point le ministre fédéral communique avec la région atlantique, mais je suppose qu'il y a pas mal d'échanges.

**Le président:** Voulez-vous dire que le MEER ne devrait pas se concentrer sur la création d'emplois, mais plutôt s'occuper des services sociaux? Dans ma région, où certaines situations sont analogues à celles de l'île, nous avons fait le contraire, et tous conviennent que le MEER doit participer à la création d'emplois. Il y a eu trois accords de développement régional signés entre le gouvernement du Nouveau-Brunswick et le gouvernement fédéral. Il y a un consensus sur la question, l'argent du MEER doit servir surtout à la création d'emplois ou à l'infrastructure que permettrait cette création d'emplois, et ne pas être dépensé pour le développement social.

**Mme Boyd:** Je serais d'accord avec cela si je pouvais accepter cette notion de création d'emplois. Voilà ce qui nous cause des difficultés. Je crois vraiment que le logement et des projets comme cela créent des emplois et améliorent vraiment la situation économique. S'il y avait suffisamment d'initiative de ce genre, cela nous aiderait beaucoup.

**Le président:** Oui, mais il y a un danger. Nous avons le choix, mais si nous commençons à nous servir du MEER pour faire des choses dont d'autres ministères sont responsables, ou d'autres paliers de gouvernement, on aura tendance à tout envoyer au MEER. Je vous conseille vivement de songer aux effets que cela pourrait avoir si on envoyait au MEER, qui a des ressources restreintes pour le développement économique, tout ce que les autres paliers de gouvernement ne font pas. La réponse à ces problèmes, c'est que le MEER, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, et les administrations municipales, doivent tous participer au développement économique.

**Mme Boyd:** Si ce n'est pas au MEER; à qui faut-il s'adresser pour obtenir des crédits pour la construction de logements?

**Le président:** Vous pouvez toujours commencer par vous adresser à votre gouvernement provincial.

**Mme Boyd:** Les gouvernements provinciaux eux-mêmes s'adressent ailleurs.

**Le président:** L'ensemble des programmes fédéraux relatifs au logement doivent tenir compte des priorités provinciales, le logement étant de compétence provinciale. Ottawa ne peut donc pas prendre de décision unilatérale dans le domaine du

[Texte]

about all sorts of services that are under provincial or municipal jurisdiction.

**Mrs. Boyd:** That is fine but, then, there is a specific problem. When it comes to non-profit groups which are trying for different reasons to perform services which are not being performed by governments for various reasons including finances, those groups do not fit under any of the provincial-federal agreements. So it is only by creating something else that more things can be done in, say, housing to serve the needs of people. It is a very positive move. And it would be a very positive move in this province to find a way to fund projects in housing so that non-profit groups could actually help with the very big shortage, and really a slump, in housing that we have now.

**The Chairman:** Yes. I would just like to point out in conclusion that the total federal transfers to the Province of Prince Edward Island to help it solve some of these problems amount to some 56 per cent of the budget to the Province of P.E.I. That may not be enough, and you talk about reductions in the last few years, but all the problems that confront the people of P.E.I. cannot all be attributed to the federal government. There still are, and will remain, problems. But you cannot expect one level of government to respond to all of the problems but then, when it tries something, say that you do not like Ottawa to be making decisions.

**Mrs. Boyd:** That is true. But somewhere along the way when we make decisions—and I am saying that in relation to housing too—they have to go beyond the provincial government in many cases, and then they stop as soon as they go beyond that level. I can honestly say that in this project, we have had a lot of co-operation from the provincial government. But it is when they do not have the money and have to go seeking it elsewhere that we run into problems.

**The Chairman:** All right. I thank you very much, Mrs. Boyd, for your contribution. It is valuable and I assure you that it will be considered. Thank you very much.

We will now hear briefly the group I mentioned earlier, the Hope Environmental Group represented by Mr. Arthur Reddin. I would ask Mr. Reddin to come forward, please.

**Mr. Arthur Reddin (Hope Environmental Group, Prince Edward Island):** First of all I would like to thank you for giving me the opportunity to speak. I do not have any written comments and, actually, I decided only in the last hour that I would speak, so I cannot complain about shortage of time for preparing a presentation. My comments really are more perceptions therefore than any kind of fully formulated report, and I am not making any claims that they are necessarily logically consistent or entirely coherent, but I will do my best.

I want to say three things: first, who I am, because we are talking about perceptions; second, some comments on money; and third, proposals or perhaps solutions to what we see as problems with federal spending today.

First of all, I am a member of the Hope Environmental Group; in fact I am co-ordinator for that group. We have been active in the province for the last seven years. Much of our

[Traduction]

logement, car il faut tenir compte des différents services qui relèvent des autorités provinciales ou municipales.

**Mme Boyd:** Tout cela, c'est très joli, mais lorsque des organisations à but non-lucratif veulent prendre en charge différents services qui ne sont pas assurés par les gouvernements, souvent pour des raisons financières, ces groupes ne peuvent invoquer aucune des dispositions des accords fédéraux-provinciaux. Il faudrait donc innover pour nous permettre de poursuivre nos travaux dans le domaine du logement, entre autres. Il faudrait donc trouver le moyen de financer la construction de logements dans la province, afin que ces organisations à but non lucratif puissent contribuer à relancer l'industrie du bâtiment, actuellement en plein marasme.

**Le président:** Je voudrais, pour conclure, vous faire remarquer que l'ensemble des transferts fédéraux à l'Île-du-Prince-Édouard représentent 56 p. 100 du budget de cette province. Ce n'est peut-être pas suffisant, et d'après vous, ces transferts auraient été réduits au cours des dernières années; néanmoins, on ne peut pas prétendre que toutes les difficultés de l'Île-du-Prince-Édouard soient imputables au gouvernement fédéral. Il y aura d'ailleurs toujours des problèmes, quoi qu'on fasse. On ne peut toutefois pas raisonnablement s'attendre à ce que le gouvernement fédéral prenne en charge la solution de tous les problèmes, après quoi on accusera Ottawa de prendre toutes les décisions.

**Mme Boyd:** C'est tout à fait vrai. N'empêche qu'en ce qui concerne le logement, les difficultés se posent au moment où les autorités provinciales doivent s'adresser ailleurs pour obtenir de l'argent. Le gouvernement provincial nous a toujours appuyé pour ce qui est de ce projet, et ce n'est que lorsqu'ils ont dû s'adresser ailleurs pour obtenir l'argent qu'il leur manque que les difficultés ont commencé à se poser.

**Le président:** Merci beaucoup de votre intervention, madame Boyd. Elle a été fort intéressante, et nous en tiendrons certainement compte.

Je donne maintenant la parole à M. Arthur Reddin, qui représente le Hope Environmental Group. Monsieur Reddin, veuillez prendre place devant un micro.

**M. Arthur Reddin (Hope Environmental Group, Île-du-Prince-Édouard):** Je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir donné cette occasion d'exposer notre point de vue. Comme cela ne fait qu'une heure à peine que j'ai décidé de prendre la parole, je ne peux pas me plaindre d'un manque de préavis. Je n'ai pas préparé un exposé écrit. Je vais essayer de vous faire part de certaines idées, qui ne sont pas nécessairement présentées de façon logique ni cohérente, mais j'essaierai de faire de mon mieux.

Je vais commencer par me présenter, après quoi je vous dirai quelques mots concernant les questions d'argent, et enfin, je me permettrai de proposer certaines solutions aux problèmes posés par les dépenses fédérales.

Je suis le coordinateur du Hope Environmental Group qui a été fondé dans l'Île-du-Prince-Édouard il y a 7 ans. Nous nous intéressons essentiellement aux questions de l'environnement,



*[Text]*

time and interest has gone into environmental issues in regard to energy development and use. I am a member of a totally voluntary organization, which was of course quite interested and supportive of the earlier comments by the Voluntary Resource Council.

## • 1840

Thirdly, I am a citizen. I have concern for the community here and for poverty. Our energy costs here in the province are the highest in Canada and, because energy is a federal responsibility, it is of considerable concern to us. Also, participation in energy issues necessarily relates to the federal government, and I think there are real problems.

Fourthly, again I am a citizen, a citizen of what we generally refer to as the First World. Perhaps we should refer to it as the "Me-First" World. I am concerned about Third World issues, especially over the long range.

Now, whenever we talk about money, we always talk about how we are going to get more. I want to talk about why we should try to do with less.

From an environmental point of view—and certainly from the Third World advocate point of view—I do not think we can continue at the present level of material consumption. It simply cannot be done. As First World consumers, we spend exorbitant amounts of money and resources quite wastefully.

There is no way we can bring Third World countries up to First World levels of affluence and personally I do not really want to because, believe it or not, many people who live in Third World countries live good and purposeful lives—that is, at least where they are not under military dictatorships and our own protected corporate multinationals in those countries.

## • 1845

What I am suggesting, then, is that we have problems here in world resources. If you look at Club of Rome, limits to resources cannot support the level of material consumption that we now enjoy or have, and Third World countries will be put in worse situations than they currently already are in. If we demand more, we will be in trouble. What I am suggesting is that in Canada and in North America, for the poor people in this country we are in a situation that I would refer to as "modernized poverty". And in some respects the poor in this country, despite much higher levels of affluence, are much worse off than the poor in Third World countries. I will throw out a figure here. I suggest perhaps, if we had a level of material consumption that could relate monetarily to a figure of \$2,000 per person per year, then that would be something of a guide to what I think could be sustained.

All right. Now in trying to combat modernized poverty, I think one of the key areas which to me, is "the" key area, is energy. On the federal level, we have paid tremendous attention to providing a supply for our gas-guzzling society as you referred to it as an analogy, and we have not paid adequate attention to upkeep and repair of the car, nor the care of our

*[Translation]*

et plus particulièrement aux questions énergétiques. Notre groupe est une organisation bénévole, et à ce titre, je suis d'accord sur tout ce qui a été dit par les représentants du Voluntary Resource Council.

En tant que citoyen, je me préoccupe du sort de la collectivité, et notamment des plus déshérités. Le prix de l'énergie, dans l'Île-du-Prince-Édouard, est le plus élevé du Canada, or, l'énergie est de compétence fédérale. Donc, tout ce qui touche aux questions énergétiques implique nécessairement le gouvernement fédéral.

En tant que citoyen d'un pays nanti appartenant au groupe des pays les plus riches du monde, qui cherchent essentiellement à protéger leurs intérêts acquis, je m'intéresse vivement aux questions du Tiers monde, surtout pour le long terme.

Chez nous, on ne parle d'argent que pour se demander comment il y aurait moyen d'en gagner davantage. Or, je prétends que nous devrions au contraire essayer de réduire nos besoins.

Compte tenu de l'environnement et des problèmes posés par l'existence du Tiers monde, nous ne pourrions pas continuer indéfiniment à consommer des biens matériels au rythme actuel. Les habitants des pays riches gaspillent leur argent et les richesses naturelles d'une façon tout à fait scandaleuse.

Il est hors de question de pouvoir un jour relever le niveau de vie des habitants du Tiers monde jusqu'à un niveau équivalent au nôtre. D'ailleurs, je ne pense pas que ce soit souhaitable, car bien des citoyens des pays du Tiers monde sont parfaitement satisfaits de leur vie, à condition, bien sûr, de ne pas vivre sous le joug d'une dictature militaire, et à condition de ne pas être exploités par nos propres sociétés multinationales.

Nous sommes donc confrontés à une pénurie générale des richesses naturelles. D'après le Club de Rome, le taux de consommation actuel ne pourra pas être poursuivi indéfiniment sous peine d'épuiser nos ressources, tandis que le niveau de vie des pays du Tiers monde risque d'empirer encore. Si nous continuons à exiger toujours davantage, la situation risque de devenir catastrophique. Au Canada en particulier et en Amérique du Nord en général, les couches les plus démunies de la population pourraient être qualifiées de pauvres modernes. J'irais même jusqu'à dire que dans nos pays, les pauvres sont bien plus à plaindre que dans les pays du Tiers monde, malgré une richesse générale bien plus élevée. Pour donner un chiffre, je pense que la consommation annuelle par habitant ne devrait pas dépasser \$2,000 du point de vue des dépenses matérielles.

Pour lutter contre cette nouvelle forme de pauvreté, il faut commencer par s'attaquer au problème de l'énergie. Les autorités fédérales ont fait un énorme effort pour assurer notre approvisionnement en pétrole tout en minimisant les problèmes posés par l'entretien des voitures, le bien-être des passagers et les modes de transport autres que la voiture. Comme je l'ai

*[Texte]*

passengers nor, in fact, to different ways of getting around. As I say, on P.E.I. energy costs are the highest in the country and involve very significant expenditure by the poorest in this province, so it is very important that we take steps to try to alleviate the present situation. For me, the most important one is conservation because a penny saved is a penny earned, and 25 per cent of our energy budget saved is 25 per cent of our energy budget earned. I should also say that conservation technologies are available today which compare very favourably with our price of electricity in this province, which approximates 8 cents per kilowatt hour. In fact, there are conservation technologies which can be calculated at a cost of approximately 2 cents per kilowatt hour.

Also in regard to energy, I think it is very important that human energy, the energy of citizens, is something that the federal government has not given any consideration to. Conservation also brings control back to people; it simplifies matters a great deal, which is very important today.

Now to look at some proposals or solutions of how to get where we want to go, first of all I would say that the picture is not at all clear. In fact, I have very strong feelings about the current federal expenditures on energy and priorities. Just today, in a newsletter I received it said: "With the stroke of a pen, the Canadian government is intending to relieve taxpayers of \$825 million by forgiving loans owned to the federal Treasury by the Crown corporation, Atomic Energy of Canada Limited." The whole expenditure on the nuclear program in this country has been the massive subsidy to engineering and manufacturing firms which are Ontario-based and also to ratepayers in Ontario. At the moment, there are no other provinces which are enjoying so-called cheap nuclear electricity.

• 1850

Also in regard to the nuclear program, the research and development funds for energy development in Canada deserves some criticism because nuclear energy has consistently received the largest slice of the pie with expenditures of over \$100 million per year for AECL's annual budget. The R&D allocation to the Point Lepreau reactor, which is being built in this region, just on rough, back-of-the-envelope calculations, runs to approximately \$200 million, and if we had that money today and the choice of where it will go, it would not go to nuclear: it would go to conservation and renewable energy; and that, right across the region, is the feeling of the people.

Again, and I am not sure how I should say this, but there is a problem with federal subsidy of oil because where oil is being subsidized, the interest of people in changing their lifestyles and really getting heavily into conservation is not there. The competing energy supply sources such as wood have to compete against subsidized oil. We have tremendous wood energy resources in this province. Environmentally, they have to be harvested very soon—probably the best thing to do right now, over the short term, is to harvest—and yet our woodcutters are competing against subsidized oil. And yet what they are

*[Traduction]*

déjà dit, les prix de l'énergie dans l'Île-du-Prince-Édouard sont les plus élevés du pays, ce qui constitue une charge très importante pour les plus déshérités de nos concitoyens; il faut donc faire quelque chose. Il faut, à mon avis, commencer par économiser l'énergie, car si on parvenait à utiliser 25 p. 100 de l'énergie en moins, cela représenterait une économie de 25 p. 100 dans notre budget énergétique. Il existe différentes techniques de conservation de l'énergie qui sont d'ores et déjà rentables par rapport à l'électricité qui revient à 8c. par kilowatt-heure dans la province. Certaines de ces techniques de conservation ne reviennent qu'à 2c. par kilowatt-heure.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral n'a pas suffisamment tenu compte de l'énergie humaine. Les économies d'énergie permettraient de simplifier la vie et rendaient ainsi aux citoyens la maîtrise de leur vie.

En ce qui concerne les solutions, les chiffres sont loin d'être clairs. Je ne suis pas du tout d'accord avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne ses dépenses énergétiques. Je viens de lire un bulletin disant ce qui suit: «d'un trait de plume, le gouvernement canadien a l'intention d'enlever 825 millions de dollars aux contribuables en abandonnant une créance de l'Énergie atomique du Canada Limitée.» Toutes les dépenses occasionnées par le programme nucléaire du Canada ont représenté des subventions massives aux firmes ontariennes d'ingénierie et de transformation, ainsi bien sûr qu'aux contribuables ontariens. A l'heure actuelle, aucune autre province ne bénéficie d'électricité nucléaire à si bon marché.

Toujours à propos du programme nucléaire, les fonds de recherche et de développement consacrés au développement de l'énergie au Canada ne sont certes pas bien répartis puisque l'énergie nucléaire en reçoit toujours la plus grosse part, soit plus de 100 millions de dollars par an versés au budget annuel de l'AECL. Le budget de recherche et de développement alloué aux réacteurs de Point Lepreau s'élève en gros à environ 200 millions de dollars et si on nous permettait aujourd'hui de choisir à quoi consacrer ces fonds, nous préfererions des programmes d'économie d'énergie et de développement des sources d'énergie renouvelable. C'est le sentiment de la population de toute la région.

D'autre part, et je ne sais comment le dire, mais il y a un problème de subvention fédérale du pétrole car les gens ne sont pas alors portés à vraiment changer leur style de vie ni à s'efforcer d'économiser l'énergie. Les autres sources d'énergie, comme le bois, s'offrent à la concurrence d'un pétrole subventionné. Nous avons d'énormes ressources énergétiques dans le bois de notre province. Écologiquement parlant, il faudrait les exploiter très rapidement dans notre province et le mieux serait peut-être à court terme pour nous de récolter ce bois immédiatement. Or, on se heurte à la concurrence du pétrole subven-



[Text]

providing has tremendous benefits for this province, and there is no reason why they should have to do that.

So, where do we go? Well, we can look at a free enterprise system, and certainly I would prefer a free enterprise system over what the federal government is currently doing. Certainly the nuclear program would not exist if we had had a free enterprise system—there is no way it would exist. There would be considerably more motivation and people would change lifestyles and really take a serious look at energy in society and what it means in its development and in its use if we had a free enterprise system where the oil subsidy was not in existence.

However, there are problems with the free enterprise approach. First of all, energy is too massive a development. The cost increases are too sudden and, because of this, I do not believe the market can respond in the time that it will have to if we are to relieve some of the costs and the burden on the low-income groups.

**The Chairman:** Mr. Reddin, while we agreed to hear you, was not within our mandate. Nevertheless, I wish I did not have to interrupt you but I have just been advised that this room is rented for 7 o'clock. So it has to be cleared, and that is my problem.

**Mr. Reddin:** All right. I actually only had one more area to look at and this concerns how do we get from where we are to where we want to go.

At the present time, none of the initiatives of the federal or provincial governments are reaching the people, are making the people understand that it is they who have to make the changes. They have to make the changes to insulate their homes; they have to make the changes to find alternative ways of transportation. Most government action, especially in regard to information, has been glossy handouts which a certain few people in society read but most people do not.

A small change by a great number of people has tremendous implications for the energy security of this country. If, for example, only 1.6 per cent of our energy use were cut across the nation we could do without the nuclear program altogether. The nuclear program, it seems to me, is tearing the country apart in many ways, and I am also very concerned about the rights of future generations and the real problems with waste disposal. Some of the things they are doing in the nuclear program, from my perspective seem to be almost criminal in intent. Yet if people across the country were to cut their energy use by only 1.6 per cent, we could do without that program, and we could do without all the social problems that it is bringing in its wake.

I believe that is all I wanted to say. I do feel that voluntary organizations have a real role to play in changing the energy security situation in this country, because, first of all, it has to be accomplished through citizen participation and volunteer organizations can get information out to people more easily and in much more worthwhile ways than government ever can. I do support the give-and-take tax break. If citizens were allowed to decide where some of their tax money went, and if that tax money went to voluntary organizations that could

[Translation]

tionné. En effet, cela représenterait des avantages énormes pour notre province et il n'y a aucune raison de ne pas exploiter le bois à cette fin.

Alors, où allons-nous? On peut envisager un système de libre entreprise que je préférerais certainement à ce que fait aujourd'hui le gouvernement fédéral. Il est bien évident que le programme nucléaire n'existerait pas dans un système de libre entreprise, ce serait parfaitement impossible. On serait nettement plus motivé et l'on changerait de style de vie en examinant sérieusement ce que représente l'énergie pour la société et dans quelle mesure on pourrait la développer et l'utiliser dans un système de libre entreprise qui ne prévoirait pas de subvention au pétrole.

Toutefois, un tel système présente certaines difficultés. Tout d'abord, le développement de l'énergie est un problème trop gros. Les augmentations de coûts sont trop soudaines et je ne pense pas que le marché pourrait répondre dans les délais voulus pour aider les groupes à faible revenu à supporter ce fardeau financier additionnel.

**Le président:** Monsieur Reddin, si nous avons accepté de vous entendre, cela n'était pas prévu dans notre mandat. J'aimerais ne pas avoir à vous interrompre mais l'on vient de m'indiquer que cette salle est louée à 19 h 00. Il nous faudra donc l'évacuer rapidement.

**M. Reddin:** Bien. Je n'avais d'ailleurs qu'un autre point à aborder, à savoir comment parcourir le chemin qu'il nous reste à parcourir.

Pour le moment, aucune des initiatives des gouvernements fédéral et provinciaux n'atteignent la population, ne la sensibilisent à la nécessité de changer. C'est en effet aux Canadiens d'isoler leurs maisons; de trouver d'autres moyens de transport. En général, l'activité gouvernementale, surtout pour ce qui est de l'information, se limite à publier de beaux documents que peu de gens lisent.

Si beaucoup de monde changeait simplement un petit peu leur mode de vie, les implications seraient très grandes pour la sécurité énergétique de notre pays. Si, par exemple, on diminuait simplement de 1.6 p. 100 la consommation énergétique de notre pays, nous pourrions nous passer du programme nucléaire. Ce programme me semble déchirer le pays à bien des égards et je m'inquiète également beaucoup des droits des générations futures et des véritables problèmes d'entreposage des déchets. Il me semble que certains des éléments du programme nucléaire sont presque criminels. Or, si dans tout le pays on diminuait la consommation énergétique de seulement 1.6 p. 100, on pourrait se passer de ce programme et éviter tous les problèmes sociaux qu'il engendre.

Je crois que c'est tout ce que j'avais à dire. J'estime que les organismes bénévoles ont véritablement un rôle à jouer dans cette situation touchant la sécurité énergétique de notre pays car c'est d'abord par la participation des citoyens que l'on arrivera à quelque chose. Or les organismes bénévoles peuvent transmettre l'information plus facilement et plus efficacement que ne le peut le gouvernement. Je suis favorable aux dégrèvements fiscaux conditionnels. Si les citoyens pouvaient décider de la destination de leurs impôts, et si ceci allait aux organis-

*[Texte]*

bring real and useful information to them as to how to conserve energy, I believe voluntary organizations are there that would be willing to do it. I believe people who are very much interested in conservation are there, and I believe the citizens would decide to support this kind of program.

I realize that all I have been saying has been ideologically oriented, rather than oriented towards a fine-tuning of the status quo, but I thank you again for the time you have given me. I realize that I have spoken a bit longer than perhaps I should have. I am willing to answer any questions, but I will let you catch your jet—that is, if your conscience still allows you to use our airport.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Reddin. We do not have time for questions, I am sorry.

**Mr. Blaikie:** I have just one short comment, Mr. Chairman. I think clearly the remarks made by the last speaker are far outside the mandate of the committee. The only thing I could see that was relevant, and I want to bring it up, was the way in which other decisions taken by the federal government, in this case in relation to the nuclear program, impact on regional disparity and impact on the relative strengths of the provincial economies. To that extent it does not fall within our mandate, but I think it points out the limits of our mandate, because we are not really empowered to ask ourselves, how does the spending of the federal government through AECL affect regional disparity, how does the spending of the federal government through IT & C affect regional disparity, how does the spending of the federal government through Canada Mortgage and Housing affect regional disparity—and so on, though many other federal programs. So to the extent that the nuclear program is a good example of how particular federal decisions...

**The Chairman:** That is a long statement. A short statement, please.

**Mr. Blaikie:** ... benefit the Ontario economy, I think it is relevant, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I would like to thank you, Mr. Reddin. Before we close this meeting, I would like to thank the people of Prince Edward Island for their hospitality.

I adjourn the meeting until tomorrow morning in Toronto.

*[Traduction]*

mes bénévoles capables de transmettre des renseignements utiles sur les économies d'énergie, je crois qu'ils seraient disposés à le faire. Je suis convaincu qu'il existe des gens prêts à reconnaître la nécessité des économies d'énergie qui appuieraient un tel programme.

Je sais bien que j'ai plutôt orienté mes propos vers l'idéologie que vers un accommodement du statu quo, mais je vous remercie encore du temps que vous m'avez accordé. J'ai peut-être parlé un peu trop longtemps. Je serais disposé à répondre à vos questions mais je ne voudrais pas vous empêcher de prendre votre avion si votre conscience ne vous interdit pas d'utiliser notre aéroport.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Reddin. Je suis désolé mais nous n'avons pas le temps de poser des questions.

**M. Blaikie:** Je ferai simplement une observation rapide, monsieur le président. Il me semble parfaitement évident que les observations que nous venons d'entendre dépassent absolument le mandat de notre Comité. La seule chose qui m'a semblé pertinente fut la remarque à propos de l'incidence des décisions du gouvernement fédéral, dans ce cas à propos du programme nucléaire, sur les disparités régionales et la force relatives des économies provinciales. Cela n'entre pas dans notre mandat mais fait, au contraire, bien ressortir ses limites car nous ne pouvons en fait nous interroger sur l'incidence des dépenses fédérales pour l'AECL sur les disparités régionales, ou voir l'incidence des dépenses de l'Industrie et du Commerce, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement sur ces mêmes disparités... le programme nucléaire est donc simplement un bon exemple de la façon dont les décisions du gouvernement fédéral...

**Le président:** Abrégez, s'il vous plaît.

**M. Blaikie:** ... profitent à l'économie ontarienne et c'est en ce sens que je juge la remarque pertinente.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Reddin. Avant que nous n'ajournions, j'aimerais remercier la population de l'Île-du-Prince-Édouard de son hospitalité.

La séance est levée jusqu'à demain matin à Toronto.





## APPENDIX "FISC-11"

## APPENDICE «FISC-11»

March 30, 1981

Le 30 mars 1981

The Hon. J. Angus MacLean  
Premier of the Province of  
Prince Edward Island  
Shaw Building  
27 Rochford Street  
Box 2000  
Charlottetown, Prince Edward Island  
C1A 1N8

Le très honorable J. Angus MacLean  
Premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard  
Édifice Shaw  
27, Rue Rochford  
C.P. 2000  
Charlottetown, Île-du-Prince Édouard  
C1A 1N8

My dear Premier,

Monsieur le Premier ministre,

The House of Commons has given a mandate to a Special Committee of the House of Commons to act as a Parliamentary Task Force to study fiscal arrangements between the federal government and the provinces and to report to the House of Commons no later than June 26, 1981. Our report will contain recommendations which we hope will help the government in establishing its position in negotiation with the provincial governments which will be undertaken next fall leading to a new set of arrangements for April 1st, 1982.

La Chambre des communes a confié à un de ses comités spéciaux le mandat d'agir à titre de groupe de travail parlementaire, pour étudier les accords fiscaux conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces et de lui faire rapport au plus tard le 26 juin 1981. Notre rapport contiendra donc des recommandations qui, nous l'espérons, aideront le gouvernement à définir sa position dans les négociations avec les gouvernements provinciaux, qui débiteront à l'automne prochain et qui donneront lieu à un nouvel ensemble d'accords à compter du 1<sup>er</sup> avril 1982.

The terms of reference require the Committee to examine the programs authorized by the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, focussing, in particular, on fiscal equalization, the tax collection agreements, the Canada Assistance Plan, and Established Programs Financing within the context of the government's expenditure plan as set out in the October 28, 1980 Budget.

Le mandat prévoit que le Comité doit étudier les programmes autorisés aux termes de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, insistant plus particulièrement sur la péréquation des accords de perception fiscale, le Régime d'assistance publique du Canada et le financement des programmes établis dans le contexte du plan de dépenses gouvernementales défini au budget du 28 octobre 1980.

The work of the Task Force will take into account briefs received from various organizations interested in these matters as well as the perspectives of the different levels of government. It will, of course, be of major importance for us to study thoroughly the views of the provincial governments.

La tâche du groupe de travail consistera à prendre connaissance et à tenir compte des mémoires reçus des divers organismes qui s'intéressent à ces questions, de même que des perspectives des divers niveaux de gouvernement. Il est évidemment capital que nous étudions à fond le point de vue des gouvernements des provinces.

Meetings will be held in Ottawa and in each of the provincial capitals during the months of April and May. As Chairman of the Task Force, I am writing to inform you that when our group travel to Charlottetown we would be pleased to meet either publicly or privately with ministers and officials designated by you. We recognize that in view of the fact your government will be negotiating with the federal government, there may be reservations about appearing publicly before us. If it is your wish, however, we want you to know that we would give priority to provincial ministers or officials in our public hearings either in Ottawa or in your capital. In any event, we would benefit greatly from private meetings with them and we consider it important to hear and understand provincial views

Des rencontres seront organisées en avril et mai, à Ottawa et dans chacune des capitales provinciales. En tant que président du groupe de travail, je vous écris pour vous faire savoir que lorsque nous nous rendrons à Charlottetown, nous serons heureux d'avoir des entretiens publics ou privés avec les ministères et les fonctionnaires que vous aurez désignés. Nous savons bien qu'étant donné que votre gouvernement négociera avec le gouvernement fédéral, vous pourrez manifester quelques réticences pour comparaître publiquement devant nous. Cependant, si vous y consentez, nous tenons à vous faire savoir que dans les audiences publiques que nous tiendrons à Ottawa, ou dans votre capitale, nous accorderons la priorité aux ministres et aux fonctionnaires du gouvernement provincial. En tout état de cause, il nous serait très utile de les rencontrer en privé, et nous estimons important d'entendre et de comprendre le



and positions before making a political judgment on our mandate.

I look forward to hearing from you in this regard.  
Believe me, my dear Premier,  
Yours sincerely,

original signed by  
Herb Breau, M.P., Chairman,  
Parliamentary Task Force on  
Federal-Provincial Fiscal  
Arrangements.

point de vue des provinces avant de prononcer un jugement politique sur notre mandat.

Dans l'attente d'une réponse à cet égard, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Original signé par  
Herb Breau, député,  
Président du Groupe de travail  
parlementaire sur les Accords  
fiscaux entre le gouvernement fédéral  
et les provinces

## APPENDIX "FISC-12"

## FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

## 1. INTRODUCTION

I wish to thank the Task Force for this opportunity to express some views on behalf of the Province of Prince Edward Island.

The Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act is of particular importance to our province because of our limited resources, our low fiscal capacity, and our consequent dependency upon federal government resources.

Our primary concern, as we begin to renegotiate fiscal arrangements, is that the provincial government be able to maintain its ability to provide the public services which are needed by the residents of the province.

The most evident support and assistance has come through the Fiscal Arrangements Act, the Canada Assistance Plan, and other programs which directly support ongoing provincial services to the public. But one should not overlook the value of DREE and other programs designed to *improve* the local economy or the variety of informal arrangements worked out by line departments for the mutual benefit of both levels of government. Over the years, despite occasional difficulties, our province has benefitted from and appreciates its relations with the federal government.

Central to maintaining such a relationship is the need for communication, and this has argued strongly for us to make a presentation to you despite two difficulties. First, formal or informal negotiations are almost always taking place with the representatives of the government of Canada as distinct from the Parliament of Canada. Second, it is difficult for one party in important negotiations to make specific proposals before having some idea of what the other, the dominant party, has in mind.

Thus my presentation today will be quite general, and will attempt to set out some of the main factors and principles we consider important, rather than proposing detailed solutions. I hope that this will be of some value to your Task Force.

## 2. FISCAL EQUALIZATION PAYMENTS

As members of a federation, provinces are assigned by the Constitution responsibilities to provide certain specified public services. The provision of these public services implies certain requirements for the provincial governments to make expenditures. Also under the terms of the Constitution, provincial governments are assigned specified means of raising revenues from the residents of the province.

Over the last fifty years there have been certain value judgments developed by the people of Canada with respect to the provision and financing of these public services by provincial governments. It is generally accepted that a reasonable level of public services should be available to Canadian citizens

## APPENDICE «FISC-12»

## ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

## 1. INTRODUCTION

Je voudrais d'abord remercier le Groupe de travail de nous donner l'occasion d'exprimer certains points de vue au nom de l'Île-du-Prince-Édouard.

La Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sur le financement des programmes établis revêt une importance particulière pour notre province car nos ressources limitées et l'insuffisance de notre capacité contributive nous obligent à dépendre des ressources du gouvernement fédéral.

En ce début de renégociation des accords fiscaux, notre principale préoccupation est que le gouvernement provincial puisse continuer à assurer les services publics nécessaires aux résidents de la province.

A cet égard, l'aide et les appuis les plus manifestés nous ont été apportés grâce à la Loi sur les accords fiscaux, à la Loi sur le régime d'assistance publique du Canada et à d'autres programmes de subvention directe des services que la province assure au public. Mais il ne faut pas minimiser l'importance du MEER et d'autres programmes conçus pour *améliorer* l'économie locale, ni les divers accords officiels élaborés par des services d'exécution à l'avantage mutuel des deux niveaux de gouvernement. Au cours des ans et malgré des difficultés occasionnelles, notre province a bénéficié de ses relations avec le gouvernement fédéral, dont elle apprécie le soutien.

La communication est essentielle au maintien de ces relations, et c'est ce qui nous a incités à vous soumettre un mémoire un dépit de deux difficultés. Tout d'abord, des négociations, officielles ou non, ont lieu presque toujours avec des représentants du gouvernement fédéral, plutôt qu'avec des membres du Parlement. En second lieu, dans d'importantes négociations, il est difficile que l'une des parties présente des recommandations précises avant d'avoir une idée de celles de la partie adverse, dont la position est prédominante.

De ce fait, mon exposé d'aujourd'hui sera très général, et plutôt que de proposer des solutions détaillées, j'essaierai de présenter certains des principaux facteurs et principes que nous estimons importants. J'espère que cette approche aura quelque utilité pour votre Groupe de travail.

## 2. PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION

En tant que membres d'une Fédération, les provinces sont chargées, par la Constitution, d'assurer certains services publics. Cela signifie que les gouvernements provinciaux sont tenus de faire des dépenses en conséquence. En outre, toujours en vertu de la Constitution, ils disposent de certains moyens de se procurer des revenus auprès des résidents de leur province.

Depuis un demi-siècle, les Canadiens se sont fait une certaine opinion des services publics assurés par les provinces et de leur financement. Il est généralement admis que quelle que soit la région du pays où les Canadiens souhaitent s'installer, ils devraient pouvoir bénéficier d'un nombre raisonnable de



regardless of which part of the country they may choose as their homes, and that no province should have to resort to unduly high levels of taxation to provide these services.

The different regions of Canada are endowed with varying levels of natural resources and diverse environmental, geographical, locational and climatic conditions; and Canadian Parliaments and Legislatures have instituted policies which have uneven effects on the different regions of Canada. These factors and others have led to a situation in which the need to make expenditures and the capacity to generate revenues differ widely among the provinces of Canada.

The present equalization system is a response to these conditions and value judgments. Whenever a province, for whatever reason, is not able to discharge its function as a member of the federation, without either unduly high levels of taxation or extremely large government deficits, it is said to have a fiscal need. It is the alleviation of these fiscal needs for which the present equalization system exists. The equalization system makes no effort to change or solve the underlying reasons which cause a province to have this fiscal need.

In addition to equalization, there is within Canada a significant amount of intergovernmental cooperation in the area of economic development. One reason why a province might have a below average fiscal capacity is because of a lower than average rate of economic productivity. There are many programs, sponsored primarily through the federal Department of Regional Economic Expansion, which are aimed specifically at resolving some of the underlying problems. It is important not to confuse the objectives and actions of the two programs. They have entirely different objectives and can lead to entirely different responses.

The present system of equalization does not explicitly define what is meant by a reasonable standard of public services, nor does it measure the varying needs for public services in the different provinces. Instead, it attempts to supplement the capacity to generate revenue. It assumes that the needs for expenditures are equal per capita across Canada. The system, as it is presently constituted, also makes the implicit assumption that provinces collect revenue only as required to provide public services.

This last assumption no longer fits the facts. With rapid increases in price for oil and gas and other non-renewable natural resources, some provinces have been able to generate revenues much in excess of current needs. These revenues have allowed the establishment of substantial heritage funds to provide public services to future generations. The consequent increase in revenues to be equalized has forced the federal government to adjust the equalization formula to restrain costs.

We recognize that using an unrestrained representative tax system as a base could have possibly led to overequalization. It could have provided revenues to the receiving provinces in excess of their fiscal needs. However, adjustments have been made to compensate for changing circumstances, and we must assert that Prince Edward Island is not being overequalized at the present time. Our level of public services remains substan-

services publics, et qu'aucune province ne devrait recourir à des niveaux d'imposition excessifs pour les assurer.

Les différentes régions du Canada possèdent des ressources naturelles en quantités variables, et les conditions écologiques, géographiques et climatiques y sont différentes; le Parlement et les assemblées législatives ont adopté à leur égard des politiques dont les répercussions sont inégales. Ces facteurs et d'autres encore ont fait que les dépenses et la capacité de produire des revenus diffèrent grandement d'une province à l'autre.

Le système de péréquation actuel a été conçu pour tenir compte de ces conditions et de ces jugements de valeur. Lorsque, pour quelque raison que ce soit, une province n'est pas en mesure de s'acquitter de ses responsabilités en tant que membre de la fédération sans percevoir des impôts excessifs ni subir des déficits gouvernementaux considérables, on considère qu'elle a un besoin financier. Le système actuel de péréquation existe pour y répondre. Il ne se propose ni de modifier ni de supprimer les raisons qui sont à l'origine de ce besoin.

Outre la péréquation, il existe au Canada une importante coopération intergouvernementale dans le domaine du développement économique. Une province peut avoir une faculté contributive inférieure à la moyenne parce que son taux de productivité économique est inférieur à la moyenne. De nombreux programmes subventionnés principalement par le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale sont spécialement conçus pour résoudre certains des grands problèmes de base. Il importe de ne pas confondre les objectifs et les activités des deux types de programmes. Leurs buts sont entièrement différents et ils peuvent avoir un impact tout à fait distinct.

Le système de péréquation actuel ne définit pas de façon explicite ce qu'est un niveau raisonnable de services publics, pas plus qu'il ne mesure les besoins des différentes provinces à cet égard. Il se borne à compléter la capacité de produire des revenus. Il part du principe que les besoins en matière de dépenses sont les mêmes, par habitant, dans l'ensemble du Canada. Tel qu'il est actuellement constitué, le système est aussi fondé sur l'hypothèse implicite selon laquelle les provinces ne perçoivent que les fonds nécessaires pour assurer les services publics.

Or cette hypothèse ne correspond plus à la réalité. Avec les hausses rapides des prix du pétrole et du gaz naturel et d'autres ressources naturelles non renouvelables, certaines provinces ont pu produire des revenus bien supérieurs à leurs besoins courants. Ceux-ci leur ont permis de créer des fonds du patrimoine considérables grâce auxquels elles pourront assurer les services publics aux générations futures. L'augmentation des revenus à répartir ainsi a forcé le gouvernement fédéral à rajuster la formule de péréquation afin de limiter les coûts.

Nous admettons que l'utilisation comme base d'un système fiscal représentatif illimité aurait pu aboutir à des paiements de péréquation excessifs. Il aurait pu attribuer aux provinces bénéficiaires des recettes dépassant leurs besoins financiers. Mais des rajustements ont été opérés pour compenser les nouvelles conditions, et nous devons rappeler que, pour le moment, l'Île-du-Prince-Édouard est loin d'être favorisée par

tially below that commonly accepted by Canadians in other provinces, and our level of taxation is high.

We continue to favour the use of a representative tax system to measure fiscal capacities, due to its sensitivity to changing situations, and due to the fact that it reflects fairly accurately the underlying fiscal realities faced by provincial governments.

If the fiscal situation in Canada has now begun to change more rapidly than our ability to respond to these changes, it may be necessary to make some more explicit assumptions regarding expenditures, it may be necessary at some point to define what is meant by reasonable standards of public services. It may even be necessary at some point to measure the need to make expenditures on public services in the different provinces.

We in Prince Edward Island would not fear an attempt to measure these needs more precisely. We are convinced that any such attempt at measurement would reveal that our own fiscal needs remain high, higher in fact than the correction which is being made through equalization entitlements.

An alternative to such an approach might be to exclude from the equalization calculation those revenues which are used to support heritage funds, and to equalize only revenues which are actually used to support public services. Whatever is done with the equalization program, we feel that it is imperative to maintain the present unconditional nature of the grants. We would view the measurement of fiscal need in the nature of a performance criterion, to evaluate how well the representative tax system is functioning, and whether changes might be required. We would not support introducing measures of fiscal need in a way which imply some degree of federal control over provincial expenditures.

In my opinion, equalization is the most important of the federal transfer programs, and the need for a strong federal commitment to it is essential, if provinces such as ours are to continue to provide adequate public services.

### 3. REVENUE SHARING

Increases in oil and gas prices have generated rapidly growing revenues for some provincial governments. Others have not achieved this growth. It has been suggested by some that the resulting large and increasing disparity among provinces is itself a reason for transfers from one province to another. The details of such a possibility have not been worked out. In the absence of specifics, a P.E.I. provincial government policy has not been developed. While we recognize the potential for being persuaded otherwise, we approach this issue with the following general principles.

1. We believe there is nothing inherently wrong with some provinces, through good fortune or productivity, becoming capable of earning revenues beyond their immediate needs;
2. We believe that equalization to meet true fiscal needs is best provided from federal resources, and that the federal gov-

les paiements de péréquation. Le niveau de nos services publics reste sensiblement inférieur à celui qu'acceptent en général les Canadiens dans d'autres provinces, et notre niveau d'imposition est élevé.

Nous continuons à préconiser l'utilisation d'un système fiscal représentatif pour évaluer les facultés contributives, car il tient compte de l'évolution de la situation et qu'il reflète assez exactement les réalités financières auxquelles sont confrontés les gouvernements provinciaux.

Si au Canada la situation fiscale a maintenant commencé à évoluer plus rapidement que notre capacité à nous adopter au changement, il peut être nécessaire de partir d'hypothèses de dépenses plus précises et, à un certain stade, de définir aussi ce qu'on entend par niveau raisonnable de services publics. Il faudrait peut-être même remettre en question le principe de telles dépenses dans les différentes provinces.

Pour notre part, dans l'Île-du-Prince-Édouard, essayer d'évaluer ces besoins de façon plus précise ne nous pose aucune inquiétude. Nous sommes convaincus qu'on s'apercevrait alors que nos besoins fiscaux restent élevés, supérieurs en fait à la correction apportée au moyen des paiements de péréquation.

Une autre possibilité consisterait à exclure du calcul de la péréquation les revenus utilisés pour subventionner les fonds du patrimoine et à ne répartir que les revenus véritablement utilisés pour subventionner les services publics. Quoiqu'il arrive au programme de péréquation, il nous paraît essentiel de maintenir le caractère inconditionnel des subventions. Selon nous, évaluer les besoins financiers permettrait de disposer d'un critère de rendement à l'aide duquel il serait possible de vérifier comment fonctionne le système fiscal représentatif pour voir s'il y aurait lieu d'y apporter des changements. Nous ne voudrions pas que cette évaluation se fasse d'une manière qui impliquerait, de la part du gouvernement fédéral, un certain contrôle sur les dépenses des provinces.

A mon avis, la péréquation constitue le plus important des programmes fédéraux de transfert et il est essentiel que le gouvernement fédéral la maintienne pour que des provinces comme la nôtre continuent à assurer des services publics satisfaisants.

### 3. PARTAGE DES REVENUS

Les hausses des prix du pétrole et du gaz naturel ont procuré à certains gouvernements provinciaux des revenus qui augmentent rapidement. D'autres n'ont pas connu une telle expansion. Pour certains, la grande disparité croissante qui en découle entre les provinces justifie les transferts d'une province à l'autre. Cette possibilité n'a pas été étudiée en détail et de ce fait, le gouvernement de l'Î.-P.-É. n'a pas élaboré de politique à cet égard. Bien qu'il reste possible qu'on puisse nous faire changer d'avis, voici les principes généraux dont nous nous inspirons pour aborder la question.

1. Nous estimons qu'il n'y a rien d'injuste à ce que, grâce à la chance ou à leur productivité, certaines provinces réussissent à acquérir des revenus qui dépassent leurs besoins immédiats;
2. Nous pensons que, pour répondre à des besoins financiers véritables, la péréquation est assurée au mieux par des



ernment should have access to revenues sufficient for this purpose; and

3. We believe that revenue sharing among provinces, if introduced, would best be restricted to the sharing of "excess" revenues for particular purposes quite separate from the provisions of what are generally regarded as the normal public services offered by provincial governments.

#### 4. FISCAL STABILIZATION PAYMENTS TO PROVINCES

The Revenue Stabilization program is one of the easiest things for federal and provincial Ministers of Finance to agree upon.

The federal government has never had to make payments under the provision. The provinces find this guarantee of stability very valuable when borrowing in foreign markets.

#### 5. TAX COLLECTION AGREEMENTS

The federal government has been collecting the personal and corporate income taxes for our province under Tax Collection Agreements dating back to 1962. The main requirement from the provinces is that they express their personal income tax rates as a percentage of the federal basic tax, and that they adhere to uniform national rules. This system has resulted in substantial savings to the provinces who participate, due to the fact that there is no charge by the federal government for the services. For taxpayers, especially those who deal with inter-provincial trade, the tax harmonization was a welcome relief to the tax jungles of earlier days.

The federal government has expressed a concern that a recent trend of provinces moving away from tax collection agreements and administering their own tax programs might lead to a loss of tax harmonization and a return, to some degree, to the old tax jungles. I certainly support the federal government in its endeavour to maintain tax harmonization.

In the area of personal income tax the increasing number and variety of tax credits that has been introduced by various provinces has caused certain problems in federal administration. As you may be aware, we do not have tax credits in Prince Edward Island. We have no strong objection to the rate of progressivity embodied in the present federal rate structure; and we do not have the need to offset the inherent regressivity of a health insurance premium system.

In the field of corporate income tax, it may appear that due to the small amount of tax collected by our province, we have very little interest in this field. On the contrary, the uniform rules regarding the allocation of income of corporations who deal interprovincially, and the uniform rules on permanent establishments, lead to important consequences. The result is that much of the income and other taxes which are included in the prices of locally consumed goods, are paid to the province of manufacture or of primary distribution. In other words, our province entered into an agreement that resulted in significantly less corporate income tax being collected than we would

ressources fédérales et que le gouvernement fédéral doit pour cela avoir accès à des revenus suffisants;

3. Nous estimons que, s'il était introduit, le partage des revenus entre provinces devrait être limité à la répartition des revenus «excédentaires», en vue d'objectifs précis, tout à fait distincts de la prestation de ce que l'on considère généralement comme les services publics normaux qu'assurent les gouvernements provinciaux.

#### 4. PAIEMENTS DE STABILISATION AUX PROVINCES

Les Ministres fédéral et provinciaux des finances s'entendent aisément sur le programme de stabilisation du revenu.

Le gouvernement fédéral n'a jamais eu à effectuer des paiements aux termes de cette disposition. Les provinces jugent cette garantie de stabilité très précieuse lorsqu'ils effectuent des emprunts sur les marchés étrangers.

#### 5. ACCORDS DE PERCEPTION FISCALE

Le gouvernement fédéral a perçu les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés pour notre province aux termes des accords de perception fiscale depuis 1962. On exige principalement des provinces qu'elles expriment leur taux d'impôt sur le revenu des particuliers en fonction du taux de base fédéral et qu'elles se conforment aux règles nationales uniformes. Ce système a permis des économies considérables aux provinces qui y participent, étant donné que ces services sont gratuits. Pour les contribuables, plus particulièrement pour ceux qui pratiquent le commerce interprovincial, l'harmonisation fiscale a représenté un soulagement bien accueilli après le maquis de l'impôt qu'ils ont connu antérieurement.

Le gouvernement fédéral s'est dit préoccupé par le fait que, les provinces ayant eu tendance récemment à renoncer aux accords de perception fiscale pour administrer leur propre régime, l'harmonisation fiscale peut être compromise et on risque de revenir, dans une certaine mesure, à l'ancien maquis de l'impôt. J'appuie certainement le gouvernement fédéral dans son effort pour maintenir l'harmonisation fiscale.

Dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers, le nombre croissant et la diversité des dégrèvements qui ont été introduits par les diverses provinces a causé certains problèmes pour l'administration fédérale. Comme vous le savez peut-être, nous n'en avons pas dans l'Île-du-Prince-Édouard. Nous ne formulons aucune objection réelle contre le taux de progressivité inhérent au régime fiscal fédéral actuel; et nous ne ressentons pas le besoin de compenser la régressivité inhérente au système de prime d'assurance-santé.

Dans le domaine de l'impôt sur le revenu des sociétés, il pourrait sembler, vu le faible montant perçu par notre province, que nous y ayons très peu d'intérêt. Au contraire, les règles uniformes régissant la répartition du revenu des sociétés à l'échelon interprovincial et celles qui régissent les établissements permanents, entraînent d'importantes conséquences. Il en résulte qu'une grande partie des revenus et d'autres taxes qui sont comprises dans le prix des biens consommés localement, sont payés à la province qui fabrique ces produits ou qui en est le principal distributeur. Autrement dit, notre province a conclu un accord selon lequel nous percevons moins d'impôts

otherwise expect. However, this loss is partially offset because of the interrelationships between the various parts of this Act.

For example, under the equalization formula the tax revenue and capacity to tax, as determined by the allocation formulas under the Agreement, are reflected in the determination of the tax bases for each province. The lack of corporate tax revenue in our province is reflected in a lower tax base for us and the resulting payment to us under the equalization formula. While this is not the main intent of the equalization program it is one of the benefits afforded to our Confederation by the program.

#### 6. PROVINCIAL PERSONAL INCOME TAX REVENUE GUARANTEE PAYMENTS

The revenue guarantee program was introduced to protect provincial governments from revenue losses due to the introduction of the federal income tax reform in 1972. Provincial revenue losses were significantly higher than expected. The requirements for the federal government to reimburse provinces for revenue losses resulting from post-1972 changes in the federal income tax legislation resulted in a significant expenditure for the federal government.

In 1977 the federal government replaced the previous revenue guarantee provision with the current one, which protects the provinces in a more limited fashion. Firstly, provinces will be reimbursed for losses that are in excess of a threshold of one percent of federal basic tax attributed to changes in the federal legislation. Secondly, the guarantee is only payable for one year.

This part of the legislation should be continued. It is necessary for the provinces, under the Tax Collection Agreements, to state their income tax rates as a percentage of the federal basic tax. It is also necessary for the federal government to have the flexibility to amend its legislation and thereby change the federal basic tax. This part partially protects the province from revenue losses as a result of these changes and for a period sufficiently long enough to enable the provinces to amend their taxation rates, if they so desire.

#### 7. ESTABLISHED PROGRAMS FINANCING

In this century, rapid developments in the production of consumer goods, in transportation and communication technology, and rapid population growth and urbanization have led to a higher degree of population mobility. Individuals have been brought into greater contact with other people than ever before. One result of this mobility is that provincial investments in human resources via health, education, and social services programs have provided very large external benefits to the nation as a whole.

When we think of resources, we often visualize physical attributes or geographical advantages. But the human resources of a nation are probably the most important resources it can have; without these, no other advantages can be effectively exploited or enjoyed.

sur le revenu des sociétés que nous aurions pu l'espérer autrement. Toutefois, cette perte est partiellement compensée en raison des corrélations qui existent entre les diverses parties de cette loi.

Par exemple, d'après la formule de péréquation, le revenu fiscal et la faculté contributive; comme l'ont déterminé les formules de répartition prévues par l'Accord, se reflètent dans la détermination des assiettes fiscales de chaque province. Le manque de revenu tiré de l'impôt sur les sociétés dans notre province se traduit par une assiette fiscale inférieure et par conséquent, par un paiement moindre en application de la formule de péréquation. Bien que cela ne soit pas le principal objectif du programme de péréquation, c'est l'un des avantages qu'il offre à notre Confédération.

#### 6. PAIEMENTS DE GARANTIE DES RECETTES PROVINCIALES AU TITRE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS

Le programme de garantie des recettes a été créé pour protéger les gouvernements provinciaux contre les pertes de revenu découlant, en 1972, de la réforme fédérale de l'impôt sur le revenu, pertes nettement plus élevées que prévu. Étant tenu de leur rembourser celles qui découlaient des modifications de la loi fédérale de l'impôt sur le revenu postérieures à 1972, le gouvernement fédéral a été amené à faire de grandes dépenses.

En 1977, il a remplacé l'ancien programme de garantie des recettes par le système actuel qui protège les provinces de façon plus limitée. En effet, elles ne sont remboursées que pour les pertes dépassant un plafond de un p. cent de l'impôt fédéral de base et attribuées à des modifications de la loi fédérale. En second lieu, la garantie n'est valable que pour un an.

Il faudrait maintenir cette disposition de la loi. D'après les Accords de perception fiscale, les provinces doivent déclarer leur taux d'impôt sur le revenu exprimé en pourcentage de l'impôt fédéral de base. De plus, le gouvernement fédéral doit disposer d'une certaine souplesse pour pouvoir modifier sa législation et donc, l'impôt fédéral de base. Cette disposition protège partiellement les provinces contre des pertes de revenu découlant de ces changements, et ce, pendant une période suffisamment longue pour leur permettre de modifier leur taux d'imposition si elles le souhaitent.

#### 7. FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

A notre époque, les progrès extrêmes de la production de biens de consommation, des transports et des communications, de même que l'explosion démographique et l'urbanisation rapide ont été à l'origine d'une très grande mobilité de la population jamais atteinte auparavant. Il s'en est suivi que les investissements faits par les provinces dans des ressources humaines grâce aux programmes de santé, d'éducation et de services sociaux ont offert de très grands avantages à l'ensemble du pays.

A propos de ressources, on pense souvent des avantages matériels ou géographiques; or, les ressources humaines d'un pays constituent probablement la plus importante de ses richesses, sans lesquelles il ne peut véritablement exploiter ses autres avantages ni en profiter.



In the 1950's and 1960's the Canadian government recognized that the nation as a whole enjoyed immense benefits from these provincial expenditures, and that it was in the national interest to ensure their continuation and extension to all provinces. The federal government also recognized that since many of the benefits of social programs did not accrue to the province making the expenditures, that there was a tendency for the level of expenditures to be lower than desired. Provinces had few incentives to provide social programs whose benefits were likely to spill over into other provinces.

Consequently, the federal government set up shared cost, conditional programs in the fields of hospitalization, medicare, higher education, and social welfare, paying approximately 50 per cent of the costs of these specified, provincially administered programs. This made it possible to accomplish simultaneously two major federal objectives:

1. To ensure larger provincial expenditures on the functions than would otherwise have occurred; and
2. To influence the quality of public services provided by the province, either by explicit standards or by less direct means.

These two objectives are very closely allied. By recognizing the national interest in the field of social policy and sharing the costs of building the human capital of the nation, the federal government bought for itself a continuing presence in the delivery of programs which are constitutionally within provincial jurisdiction. The two objectives cannot be logically separated. It would have been neither logical nor acceptable for the federal government to have attempted to impose program standards without bearing its share of the responsibility for the escalation of costs which those standards implied.

Prior to 1977, the system of cost sharing ensured that the federal government carried not only a share of the costs, but also accepted a portion of the liabilities and responsibilities for cost control. If there were changes in program requirements or changes in demand which caused the cost of these programs to increase, the federal government had a responsibility to increase its contribution accordingly.

Provincial health program expenditures never reached the levels originally anticipated by the 1964 Royal Commission on Health Services, but despite this fact, the federal government began to limit its contributions to social programs. It first put ceilings on its contributions, then gave notice to withdraw from some programs, and finally proposed a block funding approach. Under the system which was adopted in 1977 the relative size of the total federal contribution for hospitalization, medicare and post secondary education was frozen at an arbitrary level, and escalated each year by the rate of growth of Gross National Expenditures. Thus the federal government implicitly expressed the judgment that the costs of these programs should not rise faster than the overall growth of the Canadian economy.

With the initiation of block funding the federal government abandoned the stimulation of expenditures in favour of encouraging cost control and fiscal restraint. Although the statements of federal Ministers seem to indicate a desire to

Dans les années 50 et 60, le gouvernement du Canada a reconnu que les dépenses faites par les provinces représentaient des avantages considérables pour l'ensemble du pays et qu'il était dans l'intérêt national d'assurer leur maintien et leur généralisation. Le gouvernement fédéral a aussi reconnu que puisque nombre des avantages découlant des programmes sociaux ne profitaient pas à la province qui les finançait le niveau des dépenses avait tendance à être plus faible que voulu. Les provinces n'étaient pas vraiment encouragées à offrir des programmes sociaux dont les avantages se manifesteraient vraisemblablement ailleurs que chez elles.

Le gouvernement fédéral a donc mis au point des programmes conditionnels à frais partagés dans les domaines de l'hospitalisation, des soins médicaux, de l'enseignement supérieur et du bien-être social, en payant environ la moitié des coûts, se chargeant de la gestion des programmes. Le gouvernement fédéral a pu ainsi atteindre deux grands objectifs à la fois:

1. Faire en sorte que les provinces consacrent à ces activités plus d'argent qu'elles ne l'auraient fait autrement;
2. Influer sur la qualité des services publics assurés par elles et ce, à l'aide de normes explicites ou par des moyens moins directs.

Ces deux objectifs sont étroitement liés. En reconnaissant que les politiques sociales revêtent un intérêt national et en partageant les frais de constitution du capital humain du pays, le gouvernement fédéral a réussi à acquérir une présence permanente dans la prestation de programmes qui, d'après la Constitution, relèvent de la compétence des provinces. Les deux objectifs ne peuvent être logiquement séparés. Il ne serait ni logique ni acceptable que le gouvernement fédéral essaie d'imposer des normes à ces programmes sans supporter en partie le fardeau de l'escalade des coûts que cela implique.

Avant 1977, le système de partage des coûts prévoyait que le gouvernement fédéral prenne à sa charge une part des coûts en acceptant aussi d'être en partie responsable de leur contrôle. De plus, en cas de changement des conditions des programmes, ou de renforcement de la demande aboutissant à une hausse des coûts, il devait augmenter sa contribution en conséquence.

Les dépenses faites par les provinces pour les programmes de santé n'ont jamais atteint les niveaux prévus initialement par la Commission Royale de 1964 sur les services médicaux, mais malgré cela, le gouvernement fédéral a commencé à limiter ses subventions aux programmes sociaux. Il a d'abord fixé des plafonds à ses contributions, puis annoncé qu'il allait se retirer de certains d'entre eux, pour proposer finalement une formule globale de financement. D'après le système adopté en 1977, le montant relatif du total des subventions fédérales consacrées à l'hospitalisation, aux soins médicaux et à l'enseignement postsecondaire a été bloqué à un niveau arbitraire, qui devait augmenter chaque année selon le taux de croissance des dépenses nationales brutes. De ce fait, le gouvernement fédéral a implicitement décidé que les coûts de ces programmes ne devaient pas progresser plus rapidement que la croissance de l'économie canadienne.

En adoptant une formule globale de financement, le gouvernement fédéral a décidé de cesser de stimuler les dépenses et d'encourager le contrôle des coûts et les restrictions financières. Bien qu'officiellement les ministres fédéraux semblent

continue to influence programs standards, the ability of the federal government to do so has been substantially weakened.

Even more important from the provincial point of view than the effect on the federal contribution is the fact that the entire liabilities and the total responsibility for cost control have been transferred to the provinces. When the direct link between program costs and federal contributions was broken, the federal government signalled its intention to relinquish control of the programs to the provinces. Under Established Programs Financing, if costs had escalated rapidly only the provinces would have borne the increased costs. The federal contribution was fixed by formula, without reference to program costs. By the same token, if costs were constrained, only the provinces would save. This change in the relative roles of the different orders of government was well understood by all parties at the time the arrangements were set up.

PEI was not particularly enthusiastic about moving away from shared costs and shared responsibilities. This province reluctantly accepted total responsibility for cost control at the insistence of the federal Ministers at the time. This control over increasing program costs has now been put in place by the provincial government.

Now we find, somewhat to our dismay, that federal Ministers seem surprised that our expenditures on the programs have not grown as rapidly as they might have liked. We would submit that the federal government should not have it both ways. If the federal government now wishes to have more say in how provincial programs are delivered, it should accept more of the responsibility and liability for the programs. An increase in federal influence over program delivery implies a more direct link between program costs and federal contributions.

The Federal Finance Minister has recently announced in his budget his intention of achieving "substantial savings" in the area of social affairs transfers to the provinces. Given the reasons for which the federal government became involved in social affairs transfers, one may assume that this reflects a lower priority currently being placed by the federal government on the benefits of the programs which accrue to the nation as a whole and on the maintenance of common program standards across jurisdictions. It may be a recognition that, now that the established programs are established, that more provincial control is desirable.

I must point out that it is not at all clear that the established programs are as firmly established in the Atlantic region as they are elsewhere in Canada. The report of Mr. Justice Emmett M. Hall on Canada's National-Provincial Health Program found that "... the four Atlantic Provinces cannot hope to expand their health services into other health areas such as drug and dental programs. The solution, insofar as the have-not provinces are concerned, is for the federal government to cost share the additional services." Mr. Justice Hall continued, "... without further federal action, the gap between levels of service in high and low income provinces will increase and the goal of a comprehensive health system will never be met." The Health Ministers of the Atlantic Provinces

vouloir continuer à influencer sur les normes des programmes, la capacité du gouvernement fédéral à agir en ce sens a fortement diminué.

Du point de vue des provinces, la réduction des subventions fédérales n'est pas aussi grave que le fait que l'entière responsabilité du contrôle des coûts leur est désormais confiée. En supprimant le lien direct entre le coût des programmes et ses subventions, le gouvernement fédéral a montré qu'il voulait en céder le contrôle aux provinces. Conformément au Financement des programmes établis, elles seules devraient supporter les conséquences d'une hausse rapide des coûts. La contribution du gouvernement fédéral a été fixée selon une formule qui n'a pas de lien avec les coûts des programmes. De la même façon, si les coûts étaient comprimés, seules les provinces y gagneraient. A l'époque où les accords avaient été élaborés, toutes les parties avaient bien compris cette modification des rôles relatifs de chacun des gouvernements en cause.

L'Île-P.-É. ne tenait pas particulièrement à abandonner le partage des coûts et des responsabilités. Elle a accepté avec réticence de se charger entièrement de ce contrôle, cédant aux pressions exercées à l'époque par les ministres fédéraux. Le gouvernement de la province exerce actuellement le contrôle en question sur les coûts des programmes qui sont en hausse constante.

Nous constatons maintenant, non sans consternation, que les ministres fédéraux semblent surpris que les dépenses que nous avons consacrées aux programmes n'aient pas augmenté aussi rapidement qu'ils l'auraient voulu. Nous estimons que tous les avantages n'ont pas à être du côté du gouvernement fédéral. S'il veut maintenant intervenir davantage pour évaluer la prestation des programmes provinciaux, il doit accepter une plus grande part des responsabilités que ceux-ci entraînent. Une plus grande influence du gouvernement fédéral sur la prestation des programmes implique des liens plus étroits entre leur coût et les contributions fédérales.

Dans son budget, le ministre des Finances a récemment annoncé son intention de réaliser des économies substantielles dans le domaine des transferts aux provinces pour les affaires sociales. Étant donné les raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral a participé à ces transferts, on peut supposer qu'il accorde actuellement une priorité moindre aux avantages que les programmes offrent au pays dans son ensemble et au maintien de normes communes d'une province à l'autre. Cela peut indiquer que maintenant que les programmes sont en place, il serait souhaitable que les provinces en assurent davantage le contrôle.

Je dois souligner qu'il n'est pas du tout évident que les programmes établis sont aussi fermement en place dans la région de l'Atlantique que dans le reste du pays. Dans son rapport sur le programme de santé nationale et provinciale du Canada, le juge Emmett Hall avait estimé que les quatre provinces de l'Atlantique ne peuvent espérer étendre leurs services médicaux dans d'autres domaines de la santé comme les programmes concernant les médicaments et les soins dentaires, et qu'en ce qui concerne les provinces démunies, la solution serait que le gouvernement fédéral partage le coût des services supplémentaires. Monsieur le juge Hall estimait aussi qu'à moins que le gouvernement fédéral n'intervienne davantage, l'écart du niveau des services entre les provinces nanties



have prepared a position for the federal government as to how these service deficiencies may be resolved.

If the provision of health care and higher education in Canada is in need of being rationalized, with a more explicit statement of responsibilities of the parties involved, and a more clear definition of the types of services to be provided, then this is a task for the Ministers of Health and Ministers of Education to begin without undue delay. The deadline for renewing fiscal arrangements is rapidly approaching.

The task before you is a demanding one, but also I think, a very rewarding one. I extend my compliments to the members of your committee for the efforts they are expending in this regard and look forward to your report.

et celles dont les revenus sont limités ne fera qu'augmenter, de sorte que l'objectif d'un système de santé publique général ne sera jamais atteint. Dans les provinces de l'Atlantique, les ministres de la santé ont rédigé un document dans lequel ils demandent au gouvernement fédéral comment résoudre les problèmes que pose l'absence de ce service.

S'il est nécessaire de rationaliser la prestation des services médicaux et ceux de l'enseignement supérieur au Canada, en précisant davantage les responsabilités des parties en cause et en définissant clairement les services à assurer, cette responsabilité incombe aux ministres de la santé et aux ministres de l'éducation, et ils doivent s'y consacrer sans retard. La date limite du renouvellement des accords fiscaux approche rapidement.

La tâche qui vous attend est ardue, mais riche en compensations. Je voudrais remercier les membres de votre Comité des efforts qu'ils y consacrent et j'attends votre rapport avec impatience.

## APPENDIX "FISC-13"

## DRAFT

A SUBMISSION TO THE  
PARLIAMENTARY TASK FORCE ON  
FEDERAL-PROVINCIAL  
FISCAL ARRANGEMENTS

by the  
UNIVERSITY OF PRINCE EDWARD ISLAND

May 5, 1981

Apparently the Federal Government is committed to cutting \$1.5 to 2 billion from the transfers to the provinces in the social programs envelope. Public statements by members of the Federal Cabinet indicate that these cuts are most likely to come in the area of Post-Secondary Education because it is seen to be elitist.

The fact that the total *cash* transfer for Post-Secondary institutions in 1980-81 is calculated to be \$1.7 billion lends even more credibility to this speculation.

If the *cash* transfer to the Province of \$9.8 million is cut, I do not think the Government of this Province could maintain its standards of health care and keep this university open. That amount represents the operating grants to both the University and Holland College. The tax base of this Province simply could not support that additional burden.

We simply do not believe that the Federal Government would actually deprive the people of this Province of the opportunity to pursue a University education on the Island. It would fly in the face of the principle of equalization. Therefore the rest of this brief will be based on the assumption that the Federal Government will continue to support University education in this province.

We have concerns about some of the proposals you may have heard.

1. The Leslie proposal for a CANSED Fund with a special Council adds another layer of bureaucracy to an already overly complicated system.

2. Redirecting the funding through the Research Granting Councils would under the current granting policies and procedures result in such a high concentration of the funding in the large Universities that the smaller institutions would not survive.

We believe it would be useful for the Task Force to examine some radically different models, not necessarily for adoption, but to assist in understanding the full implications of various recommendations. In this spirit, we suggest you consider the implications of the following model. We emphasize that this model is not being recommended as the answer to all the problems but as a device to assist in examining the implication of various recommendations.

## APPENDICE «FISC-13»

## PROJET

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU  
GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR  
LES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE  
GOUVERNEMENT  
FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

par  
L'UNIVERSITÉ DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Le 5 mai 1981

Apparemment, le gouvernement fédéral s'est engagé à réduire de \$1,5 milliards à deux milliards les paiements de transferts aux provinces pour l'enveloppe des programmes sociaux. Des déclarations publiques faites par des membres du cabinet fédéral indiquent que ces réductions s'appliqueront très probablement au secteur de l'enseignement postsecondaire parce qu'on considère qu'il favorise les classes privilégiées.

Le fait que le total des paiements de transfert *en espèces* aux établissements d'enseignement postsecondaire en 1980-1981 se chiffre à \$1.7 milliard rend cette supposition encore plus plausible.

Si le paiement de transfert *en espèces* de \$9,8 millions à l'Île-du-Prince-Édouard est réduit, je ne pense pas que notre gouvernement puisse maintenir le niveau actuel des soins médicaux ni garder l'université ouverte. Ce montant représente les subventions de fonctionnement de l'université et du Holland College. L'assiette fiscale de la province ne pourrait certainement pas soutenir ce fardeau supplémentaire.

Nous ne pouvons tout simplement pas croire que le gouvernement fédéral irait jusqu'à priver la population de l'Île-du-Prince-Édouard de la possibilité de poursuivre des études universitaires dans sa province. Ce serait un défi au principe de la péréquation. Aussi, le reste de notre mémoire partira-t-il de l'hypothèse que le gouvernement fédéral continuera à subventionner l'enseignement universitaire dans l'Île-du-Prince-Édouard.

Certaines des propositions qu'on vous a peut-être présentée nous préoccupent.

1. La proposition Leslie relative à un fonds CANSED pourvu d'un Conseil spécial ajoute un autre niveau d'administration à un système déjà trop compliqué.

2. La proposition visant à réorienter le financement par le biais des conseils des subventions à la recherche entraînerait, compte tenu des politiques et méthodes actuelles de subventions, une concentration si élevée du financement aux grandes universités que les petits établissements ne pourraient survivre.

À notre avis, le Groupe de travail devrait examiner des modèles radicalement différents, pas nécessairement pour les adopter, mais pour mieux comprendre toutes les conséquences possibles des diverses recommandations. Dans cet esprit, nous suggérons que vous examiniez les répercussions du modèle suivant. Nous soulignons le fait que nous ne le recommandons pas comme une solution à tous les problèmes, mais comme un moyen de faciliter l'étude des répercussions des diverses recommandations.



For the purposes of discussion, let us assume that

1. The 1980-81 operating grants of the Universities would be divided into two parts, one representing the fixed cost, of operating the institution, the other, the variable cost.

2. Since the existence of an institution has become in effect a political decision, the Provincial Government would be responsible for the fixed cost.

3. The institutions would set fees at a level which would recover the variable cost portion.

4. The Federal Government would increase the student aid to offset the increase in fees and adopt the recommendations of the AUCC to replace the current student loan program with a student bursary program with a deferred income tax provision.

5. Both the provincial and federal support would be adjusted year by year to ensure that purchasing power is maintained.

6. Capital costs of projects with national significance such as the Veterinary College would be cost shared as they are now.

The following comments may be useful in exploring the implications of these assumptions:

1. The support of the Federal Government would be more visible.

2. There would be no barriers to students studying in other provinces and it would not be necessary to have a differential fee for foreign students.

3. The competition for students might be detrimental although it should be pointed out that right now the income of most universities depends on enrolment.

4. Provinces like Prince Edward Island would still require equalization payments to help support the fixed cost.

5. The repayment of the student aid would be based on the student's ability to pay.

6. The autonomy of the institution is preserved and the bureaucracy is minimized.

7. The administrative apparatus to allocate the student support is already in place in the Province and the existing income tax apparatus would take on automatically the task of repayment.

8. The unique contribution that this university makes to the infrastructure of this Island through such resources as Music, Education, Business, Biology, Home Economics would be preserved.

9. There is a danger that government support may be restricted only to students in programs favoured by the government at the time.

10. Students and faculty would be more directly aware of the real cost of the education.

Supposons, pour faciliter la discussion:

1. Que les subventions de fonctionnement des universités pour 1980-1981 soient divisées en deux parties, l'une représentant le coût fixe du fonctionnement de l'établissement et l'autre, le coût variable.

2. Étant donné que l'existence d'un établissement est devenue en fait une décision politique, le gouvernement provincial serait responsable du coût fixe.

3. Les institutions fixeraient des droits d'inscription à un niveau qui permettrait de récupérer les frais variables.

4. Le gouvernement fédéral augmenterait l'aide aux étudiants pour compenser l'augmentation des honoraires et adopterait les recommandations de l'AUCC visant à remplacer le programme actuel de prêts aux étudiants par un programme de bourses comportant une disposition de report de l'impôt sur le revenu.

5. L'aide des gouvernements fédéral et provinciaux serait rajustée chaque année pour assurer le maintien du pouvoir d'achat.

6. Les coûts d'immobilisation de certains projets ayant une importance nationale, comme le Collège des vétérinaires, seraient partagés entre les gouvernements, comme c'est le cas maintenant.

Les observations suivantes peuvent être utiles pour analyser les conséquences de ces hypothèses:

1. L'appui du gouvernement fédéral serait plus visible.

2. Il n'y aurait pas d'obstacles à ce que des étudiants fréquentent des établissements d'autres provinces et il ne serait pas nécessaire de faire payer aux étudiants étrangers des frais d'inscription supplémentaires.

3. La concurrence qui se livre pour recruter des étudiants pourrait être préjudiciable, même s'il convient de faire remarquer qu'à l'heure actuelle le revenu de la plupart des universités provient des inscriptions.

4. Les provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard auraient encore besoin des paiements de péréquation pour les aider à payer les frais fixes.

Le remboursement par les étudiants de l'aide qui leur aurait été accordée serait fondé sur leur capacité de payer.

6. L'autonomie de l'établissement est préservée et l'administration réduite au minimum.

7. Le dispositif administratif qui sert à répartir l'aide aux étudiants existe déjà dans les provinces et le remboursement des prêts se ferait automatiquement à l'aide du mécanisme actuel de l'impôt sur le revenu.

8. La contribution unique que notre université apporte à l'infrastructure de l'Île-du-Prince-Édouard grâce à des ressources comme la musique, l'enseignement, l'administration des affaires, la biologie, l'économie domestique, etc. sera conservée.

9. Le danger est que l'appui du gouvernement risque de se limiter aux étudiants participant à des programmes favorisés alors par les pouvoirs publics.

10. Les étudiants et le personnel enseignant seraient plus directement conscients du coût réel de l'enseignement.

In conclusion we would like to emphasize the following points:

1. This University along with most others in Canada welcomes more recognition for the federal support of post-secondary education provided the bureaucracy is not increased.

2. Any significant changes must be carefully planned and phased in over a number of years.

3. The Universities must have the opportunity to comment on any recommendations made by your Task Force. We would be pleased to assist in any way at any time.

4. This University would have no objection to the federal government taking different approaches to different provinces.

5. The whole of society, not just the graduates benefit from those who have a University education.

6. Each and every University has local, national and international roles. The balance may vary, but the University which ignores any one of these roles fails to meet its obligations to humanity. We must find funding mechanisms which adequately reflect and support these roles.

En terminant, nous tenons à souligner les points suivants:

1. Notre université, ainsi que la plupart des autres universités du Canada, se réjouit qu'on reconnaisse davantage la nécessité de l'appui fédéral à l'enseignement postsecondaire, pourvu que l'administration ne s'en trouve pas alourdie.

2. Toute modification importante devrait être planifiée soigneusement et introduite progressivement sur un certain nombre d'années.

3. Les universités doivent pouvoir formuler des observations sur toute recommandation faite par votre Groupe de travail. Nous serons toujours heureux de vous aider dans quelque domaine que ce soit.

4. Notre université ne verrait aucune objection à ce que le gouvernement fédéral adopte une attitude différente à l'égard de chaque province.

5. L'ensemble de la société tire avantage de ceux qui ont reçu une formation universitaire; celle-ci ne profite pas qu'aux diplômés.

6. Chaque université joue un rôle sur le plan local, national et international. La proposition peut varier, mais une université qui néglige l'un de ces rôles ne remplit pas ses obligations envers l'humanité. Nous devons trouver des mécanismes de financement qui permettent d'en tenir dûment compte et de les appuyer.

















At 3:35 p.m.

*From the University of Prince Edward Island:*

Dr. Peter Meincke, President;

Mr. Dennis Clough, Director, Administration and Finance;

Professor Ivan Dowling, Dean of Science;

Dr. Kenneth Grant, Chairman of the Board of Governors;

Mr. Philip Matheson, Vice-Chairman of the Board of Governors;

Mr. Wilbur McInnis, Chairman, Finance Committee of the Board of Governors;

Professor P. Nagarajan.

At 4:30 p.m.

*From the Voluntary Resource Council:*

Eleanor Conway, Executive Director;

Ann Sherman;

Julie Dodd.

At 5:00 p.m.

*From the Catholic Family Services Bureau:*

John Daley, Social Worker.

At 5:40 p.m.

*From the Social Action Committee of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown:*

Mrs. Mary Boyd.

At 6:00 p.m.

*From the Hope Environmental Group:*

Mr. Arthur Reddin.

A 15 h 35

*De l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard:*

M. Peter Meincke, président;

M. Dennis Clough, professeur, directeur, Administration et finance;

M. Ivan Dowling, professeur, doyen des sciences;

M. Kenneth Grant, président du Bureau des gouverneurs;

M. Philip Matheson, vice-président du Bureau des gouverneurs;

M. Wilbur McInnis, président, Comité des finances du Bureau des gouverneurs;

M. P. Nagarajan, professeur.

A 16 h 30

*Du Voluntary Resource Council:*

Eleanor Conway, directeur exécutif;

Ann Sherman;

Julie Dodd.

A 17 heures

*Du Catholic Family Services Bureau:*

John Daley, travailleur social.

A 17 h 40

*Du Social Action Committee of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown:*

M<sup>me</sup> Mary Boyd.

A 18 heures

*Du Hope Environmental Group:*

M. Arthur Reddin.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

At 1:30 p.m.

*From the University of Prince Edward Island Students' Union:*

Mr. Terry Palmer, President;  
Mr. Bill Pound, Student Adviser.

At 2:00 p.m.

*From the Prince Edward Island Medical Society:*

Dr. J. R. Chiasson, President;  
Dr. Colin McMillan, Chairman, Public Information;  
Dr. Douglas Cudmore, Chairman, Tariff;  
Dr. W. T. Hooper, Second Vice-President.

At 2:45 p.m.

*From the Prince Edward Island Council of the Disabled:*

Mr. Kevin Edgecombe, Executive Director.

*(Continued on previous page.)*

A 13 h 30

*De la University of Prince Edward Island Students' Union:*

M. Terry Palmer, président;  
M. Bill Pound, conseiller des étudiants.

A 14 heures

*De la Prince Edward Island Medical Society:*

M. J. R. Chiasson, président;  
M. Colin McMillan, président, Information publique;  
M. Douglas Cudmore, président, Tarifs;  
M. W. T. Hooper, deuxième vice-président.

A 14 h 45

*Du Prince Edward Island Council of the Disabled:*

M. Kevin Edgecombe, directeur exécutif.

*(Suite à la page précédente.)*

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Wednesday, May 6, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 7

Le mercredi 6 mai 1981

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Committee on**Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial sur*

# The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

# Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

RESPECTING:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, fiscal equalization, tax collection agreements and the Canada Assistance Plan.

CONCERNANT:

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les financement des programmes établis, la péréquation des accords de perception fiscale et le Régime d'assistance publique du Canada.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981



SPECIAL COMMITTEE ON THE  
FEDERAL-PROVINCIAL  
FISCAL ARRANGEMENTS

*Chairman:* Mr. Herb Breau

*Vice-Chairman:* Mr. Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie  
Herbert

Loiselle

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX  
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

*Président:* M. Herb Breau

*Vice-président:* M. Don Blenkarn

Messieurs

Thacker

Weatherhead

(Quorum 4)

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 6, 1981  
(17)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at Toronto, Ontario at 11:30 o'clock a.m., this day, the Vice-Chairman, Mr. Blenkarn, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Thacker and Weatherhead.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Peter Dobell, Director; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson and David Humphreys.

*Witnesses: At 11:30 a.m. From the Metropolitan Toronto Department of Social Services:* Alderman Dr. Gordon Chong; Ray Tomlinson, Commissioner and John Fleming, Deputy Commissioner. *At 12:15 p.m. From the Canadian Paraplegic Association:* Mr. Andrew C. Clarke, Director of Association Affairs.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witnesses made statements and answered questions.

On motion of Mr. Thacker, it was agreed,—That the Tables and Graph referred to in the presentation by the Metropolitan Toronto Department of Social Services be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "FISC-14"*.)

At 1:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to 2:00 o'clock p.m.

SECOND SITTING  
(18)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at Toronto at 2:00 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Thacker and Weatherhead.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Peter Dobell, Director; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson and David Humphreys.

*Witnesses: At 2:00 p.m. From the Social Planning Council of Metropolitan Toronto:* Dale Shuttleworth, President; Jeffrey Patterson, Senior Program Director; Judy Jordan, Vice-President and Chairman, Policy and Program Committee; and Edward J. Pennington, Executive Director. *At 3:30 p.m. Dean Ralph Garber, Faculty of Social Works, University of Toronto. At 4:00 p.m. Ron Kanter, Alderman Ward 5, City of Toronto. At 4:10 p.m. From the Ontario Federation of*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 6 MAI 1981  
(17)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à Toronto (Ontario), à 11 h 30, sous la présidence de M. Blenkarn (vice-président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Thacker et Weatherhead.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson et David Humphreys.

*Témoins: A 11 h 30, Du Comité des services sociaux de la région métropolitaine de Toronto:* M. Gordon Chong, échevin; Ray Tomlinson, commissaire; et John Fleming, commissaire adjoint. *A 12 h 15, De l'Association canadienne des paraplégiques:* M. Andrew C. Clarke, directeur.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Sur la motion de M. Thacker, il est convenu,—Que les tableaux et le graphique dont il est fait mention dans la présentation faite par le Comité des services sociaux de la région métropolitaine de Toronto soient joints aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «FISC-14».*)

A 13 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

DEUXIÈME SÉANCE  
(18)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à Toronto, à 14 heures, sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Thacker et Weatherhead.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson et David Humphreys.

*Témoins: A 14 heures, Du Conseil de planification sociale de la région métropolitaine de Toronto:* Dale Shuttleworth, président; Jeffrey Patterson, directeur principal des programmes; Judy Jordan, vice-président et président du Conseil d'administration, Comité des politiques et des programmes; Edward J. Pennington, directeur exécutif. *A 15 h 30, M. Ralph Garber, doyen, Faculty of Social Works, Université de Toronto. A 16 heures, Ron Kanter, échevin quartier 5, Cité de*



*Students:* Mark Rosenfeld, Researcher, Ross Parry, Researcher and Peter Birt, Information Officer. *At 5:00 p.m. From the Ontario Medical Association.* Dr. Robert MacMillan, President; Dr. Hugh Scully and Dr. E. J. Moran, General Secretary.

*It was agreed,*—That the document entitled “Brief Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements” submitted by the Social Planning Council of Metropolitan Toronto be printed as an appendix to this day’s Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix “FISC-15”.*)

*It was agreed,*—That the brief submitted by Ralph Garber, Dean, Faculty of Social Work, be printed as an appendix to this day’s Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix “FISC-16”.*)

*It was agreed,*—That the written brief presented by Alderman Ron Kanter be printed as an appendix to this day’s Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix “FISC-17”.*)

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The witnesses made statements and answered questions.

At 6:50 o’clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*Toronto. A 16 h 10, De la Fédération des étudiants de l’Ontario:* Mark Rosenfeld, chercheur; Ross Parry, chercheur; Peter Birt, agent d’information. *A 17 heures, De l’Ontario Medical Association:* Dr Robert MacMillan, président; Dr Hugh Scully; Dr E. J. Moran, secrétaire général.

*Il est convenu,*—Que le mémoire présenté au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces par le Conseil de planification sociale de la région métropolitaine de Toronto, soit joint aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice “FISC-15”.*)

*Il est convenu,*—Que le mémoire présenté par Ralph Garber, doyen, Faculty of Social Work, soit joint aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice “FISC-16”.*)

*Il est convenu,*—Que le mémoire écrit présenté par l’échevin Ron Kanter soit joint aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice “FISC-17”.*)

Le Comité reprend l’étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d’assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 18 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, May 6, 1981

[Texte]

**The Vice-Chairman:** Order. This is the parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. Our order of reference from the House of Commons is the Canadian Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Program Financing and other fiscal arrangement between the federal government and the provinces.

Our first witnesses this morning are from the Metropolitan Toronto Department of Social Services. They are Alderman Gordon Chong; Mr. Ray Tomlinson, Commissioner; and Mr. John Fleming, Deputy Commissioner. We have your brief and we are going to append it in full if we can to the minutes of the meeting. If you would like, in the interests of time, to go over the main points in your brief, that would be most acceptable to us as we would have perhaps more time for questioning. On the other hand, if you want to read the brief in full, please go right ahead and do that.

**Alderman Gordon Chong (City of Toronto):** Thank you very much. My preference is to go through the brief in full because a lot of thought has been put into it.

Mr. Chairman, at the outset I would like to thank you and the committee for the opportunity of appearing today before your task force. Even by looking at the title of the task force, it is pretty clear that municipalities are not directly a part of your mandate. I acknowledge that the matters that we want to discuss with you today are municipal ones and that under our existing legislative arrangements the relationship of the municipalities is to the province. In essence, we are a creature of the province or an instrument of the province. Metro Toronto, though, is a little unique: because of our size, our complexity and our experience, we feel that we should have significant input into the over-all governing process in the social policy area.

Therefore, while your task force is examining federal-provincial matters, we would like to speak to you today about matters of municipal concern. I think it will become pretty apparent as I make our presentation that the municipality of Metropolitan Toronto is of the opinion that it should play a considerably larger role in the over-all process.

The municipality of Metropolitan Toronto, through its Department of Social Services, is one of the largest public sector delivery organizations in Canada for both income maintenance and social services. Through the General Welfare Assistance Program and related income security supplements and a broad range of social services—including day care for children, institutional and semi-institutional care of the elderly, counselling and community support programs—Metropolitan Toronto over the years has indicated its strong commitment to a major social policy role, fashioning creative responses to community needs, delivering programs in a

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 6 mai 1981

[Traduction]

**Le vice-président:** A l'ordre, s'il vous plaît. Le groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces reprend ses travaux. Notre ordre de renvoi de la Chambre des communes concerne le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, le financement des programmes établis et d'autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nos premiers témoins ce matin représentent la Division des services sociaux du grand Toronto. Il s'agit de l'échevin Gordon Chong, de M. Ray Tomlinson, commissaire et de M. John Fleming, commissaire adjoint. Nous disposons déjà de votre mémoire et nous allons l'annexer intégralement si possible au compte rendu de la séance. Si vous voulez faire ressortir les points saillants de votre mémoire pour gagner du temps, nous n'y voyons aucun inconvénient; ainsi, nous aurons peut-être un peu plus de temps pour les questions. Si, au contraire, vous voulez lire le texte en entier, allez-y.

**L'échevin Gordon Chong (Ville de Toronto):** Merci beaucoup. Je préfère vous lire le mémoire au complet parce qu'on y a consacré beaucoup de travail.

Monsieur le président, tout d'abord, j'aimerais vous remercier ainsi que votre Comité de nous avoir donné la possibilité de comparaître devant votre groupe de travail aujourd'hui. Le nom officiel du groupe de travail indique clairement que les municipalités n'entrent pas directement dans vos attributions. J'admets que les sujets dont nous voulons discuter avec vous aujourd'hui sont du ressort municipal et qu'aux termes des arrangements législatifs actuels, les municipalités rendent des comptes à la province. Essentiellement, la municipalité est une créature de la province ou un instrument de la province. Toronto, cependant, est un cas quelque peu unique: du fait de notre grandeur, de notre complexité et de notre expérience, nous estimons devoir contribuer considérablement à l'ensemble du processus administratif pour ce qui est de la politique sociale.

Pour cette raison, bien que votre groupe de travail étudie les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces, nous aimerions vous parler aujourd'hui de certaines choses du ressort municipal. Au cours de notre présentation, je crois qu'il deviendra assez clair que le grand Toronto est de l'avis qu'il devrait jouer un rôle plus important dans le processus d'ensemble.

Toronto, grâce à sa Division des services sociaux, compte parmi les plus grands organismes publics au Canada à assurer et le maintien du revenu et les services sociaux. Par le biais du programme général d'assistance publique et des suppléments au revenu garanti connexes ainsi que d'une vaste gamme de services sociaux... comprenant des garderies pour enfants, des soins institutionnels et semi-institutionnels pour les personnes du troisième âge, des programmes d'orientation et de soutien communautaire... au cours des années, Toronto a démontré son ferme engagement à jouer un rôle de premier plan pour ce qui est de la politique sociale, à trouver des



*[Text]*

responsive, well-organized way, while at the same time investing a significant portion of very limited municipal revenues.

The municipality of Metropolitan Toronto has not been alone in this process, however. The greatest majority of programs, although not all, are shared in varying degrees by the senior levels of government under the general terms of the Canada Assistance Plan and through numerous pieces of legislation enacted by the Province of Ontario. The same is also true, to varying degrees, in most major municipalities in Ontario.

Despite this rather formidable role in the over-all social services scheme of things, the municipality of Metropolitan Toronto, as with all other municipalities in Ontario, is relegated to the role of "after-the-fact observer" when the major policy issues of the day are decided upon, or even discussed.

• 1130

When I refer to major policy issues of the day, I am concerned that there is a potential for change in our system as the federal government embarks on this new decision-making process, a potential that could ultimately cost the municipalities very dearly. Naturally, we are concerned that a major reordering of federal priorities could result in an increased burden on the provincial governments in Canada and that such a burden could well be shifted to, or shared by, the municipalities in Ontario. The property tax base simply cannot absorb that sort of redistributed burden. Metro suggests that such an attitude on the part of senior levels is unfair and unwise, and that given the level of knowledge at the front-end or the hands-on level of the delivery system it is frankly unacceptable.

I should of course be pointed out that municipalities in Ontario, through a number of mechanisms, do have an opportunity to informally, and I stress that word 'informally', present opinion and input to the Government of Ontario on some social policy issues. Those mechanisms are not, however, formal commitments to seek municipal opinion, and in fact have arisen over time largely at municipal insistence in the absence of a long-term formalized commitment from the Government of Ontario to a municipal role in social policy-making and delivery. Where the system breaks down completely is in the matter of global cost-sharing issues and the determination of the proper and fair shares of program costs to be paid by each of the three levels.

To be more specific, municipalities in Ontario have been advised on many occasions that the nature and contents of the cost-sharing agreements between Canada and Ontario, which of course immediately and directly affect us and other municipalities, are not the municipalities' business. In fact, over the past five years when discussing a number of extremely sensitive cost-sharing issues with the Government of Ontario, the Municipality of Metro Toronto has been advised that cost-sharing agreements under the Canada Assistance Plan are a federal-provincial matter, that municipalities play no role in the matter, and incredibly that municipalities may not even be privy to the contents of those agreements.

*[Translation]*

réponses innovatrices aux besoins communautaires, à fournir des programmes d'une façon sensible et bien ordonnée, tout en y investissant une part considérable des revenus municipaux très limités.

Toronto n'a pas agi seule dans ce processus, cependant. La grande majorité des programmes, mais pas tous, sont assumés à des degrés différents en commun avec les paliers supérieurs de gouvernement aux termes des dispositions générales du Régime d'assistance publique du Canada et aux termes de plusieurs lois adoptées par la province d'Ontario. Il en est de même, à des degrés différents, pour la plupart des grandes municipalités en Ontario.

Malgré le rôle d'importance joué dans l'ensemble des services sociaux, Toronto, comme c'est le cas de toutes les autres municipalités en Ontario, est reléguée au rôle d'«observateur post facto» lorsque les grandes questions politiques de l'heure sont tranchées ou même discutées.

Quand je parle des grandes questions politiques de l'heure, ce qui me préoccupe, c'est qu'au moment où le gouvernement fédéral entame cette nouvelle démarche décisionnelle, il y a un potentiel de changement dans notre système, lequel pourrait en fin de compte coûter très cher aux municipalités. Évidemment, ce qui nous préoccupe, c'est que la réorganisation des priorités fédérales pourrait accroître le fardeau des gouvernements provinciaux et qu'en Ontario, ce fardeau pourrait être transféré aux municipalités en totalité ou en partie. L'impôt foncier ne permet tout simplement pas d'absorber la redistribution d'un tel fardeau. La ville prétend qu'une telle attitude est injuste et contre-indiquée de la part des hautes instances, et franchement, c'est tout à fait inacceptable étant donné le niveau de connaissances que nous avons au niveau de la prestation des services.

Il faut bien sûr noter que par le biais de certains mécanismes, les municipalités ontariennes ont l'occasion de façon officieuse, et j'insiste sur ce mot, de faire valoir leurs vues au gouvernement de l'Ontario sur certaines questions de politiques sociales et d'y participer. Toutefois, ces mécanismes ne constituent pas un engagement officiel à consulter les municipalités et sont surtout le fait de l'insistance de ces dernières, étant donné que le gouvernement de l'Ontario leur refuse un rôle social au chapitre de l'établissement des politiques sociales et de la prestation des services. Là où le système achoppe totalement, c'est sur la question globale du partage des coûts et de l'attribution de la juste part des coûts du programme à être assumée par chacun des trois paliers.

Plus précisément, à de nombreuses occasions, les municipalités ontariennes se sont fait dire que la nature et le contenu des accords de partage des coûts entre Ottawa et l'Ontario, lesquels bien sûr nous touchent directement ainsi que d'autres municipalités, ne nous regardent pas. En fait, au cours des cinq dernières années, en discutant avec le gouvernement ontarien de bon nombre de questions très épineuses portant sur le partage des coûts, la municipalité du grand Toronto s'est vu dire que les accords de partage des coûts en vertu du Régime d'assistance publique du Canada sont une question fédérale-provinciale, que les municipalités n'y jouent aucun rôle, et cela

*[Texte]*

It seems ironic then that the fifth largest government in Canada, speaking financially, that of Metro Toronto, cannot properly assess, let alone negotiate, its proper cost-sharing role in social policy area programs because it does not know what programs Ottawa shares and does not share under the CAP agreements. Consequently, it is extremely difficult for us to negotiate with the Government of Ontario.

We believe it is self-evident and it is a truism that municipal government, because of its closeness to the people it serves in almost every respect, has an extremely important perspective and role in the over-all service delivery system. We are all well aware of the fact that the role of municipalities in the Province of Ontario is somewhat unique in Canada, given that such a role is fulfilled in other provinces by the provincial government rather than local government. Nevertheless, because of the long-standing, and in our opinion very effective, involvement of municipal government, it is our position that Ontario municipalities need a better deal.

We come now to the issues. There are really two sets of issues concerning the current discussions on cost sharing; those that relate to delivery, and those that relate to funding.

The arguments about who does what have continued throughout the past decade in this country in a number of guises, most recently the successive federal-provincial review on income security followed by the new Social Service Act and followed by the discussion on block funding, and now including the current review in CAP cost sharing. The federal-provincial review on income security from 1973 to 1975, followed by the discussion of the new Social Services Act, I believe in the period of 1977 to 1978, and the brief discussion on block funding is now being followed by an eighties review on Canada Assistance Plan cost sharing.

Without question, the most confused and hotly disputed issue on the delivery side centers around income security programs. The Municipality of Metro Toronto continues to be concerned about the unnecessary bureaucratic cost, to say nothing of the confusion to the client, which results from ultimately four levels of government being involved in providing various income security programs to one client. We are of course well aware of the long-standing discussions that have as yet resulted in no concrete resolution of the matter. Equally, we are of the opinion that municipalities such as Metro Toronto could well have contributed the kind of front-end or, as I referred to earlier, the hands-on expertise that local government has regarding the effective delivery of all social programs, including income security ones.

*[Traduction]*

est à peine croyable, n'ont pas à connaître le contenu de ces accords.

Il est ironique de constater que le cinquième gouvernement au pays, sur le plan financier, celui du grand Toronto, ne puisse même pas évaluer adéquatement, ni même négocier, sa propre participation au partage des coûts dans le domaine des programmes sociaux, car il ignore à quels programmes Ottawa participe en vertu des accords RAPC. Conséquemment, il est extrêmement difficile pour nous de négocier avec le gouvernement ontarien.

A notre avis, il est évident qu'étant donné son étroite relation avec les gens qu'elle dessert dans presque tous les domaines, l'administration municipale a une perspective et un rôle extrêmement importants au chapitre de la prestation des services. Nous sommes tous bien conscients du fait que le rôle des municipalités en Ontario est unique au Canada étant donné que dans les autres provinces, ce rôle est joué par les gouvernements provinciaux plutôt que par les gouvernements locaux. Toutefois, étant donné la participation de longue date, et à notre avis, très efficace du gouvernement municipal, nous pensons que les municipalités ontariennes ont besoin d'une meilleure entente.

Nous en arrivons maintenant aux questions touchant les discussions actuelles sur le partage des coûts et elles sont en deux volets: celles qui portent sur la prestation et celles qui touchent au financement.

Depuis une décennie au pays, on discute sous divers aspects de la question de savoir qui fait quoi; plus récemment, il y a eu les études fédérales-provinciales successives sur la sécurité du revenu suivies par l'adoption d'une nouvelle Loi sur les services sociaux et suivies par des discussions sur le financement en bloc, et maintenant, nous avons cette révision des ententes du partage des coûts en vertu du RAPC. De 1973 à 1975, il y a eu la révision fédérale-provinciale du revenu garanti, suivie en 1977-1978 des discussions sur la nouvelle Loi touchant les services sociaux, et la brève discussion sur le financement en bloc et maintenant suivie, dans les années 80, par la révision du partage des coûts en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

Il va sans dire que la question la plus complexe et la plus controversée au chapitre de la prestation des services porte sur les programmes de revenu garanti. La municipalité du grand Toronto continue d'être préoccupée par les coûts bureaucratiques inutiles, sans parler de la confusion du client, qui fait que quatre paliers de gouvernement s'occupent des divers programmes de revenu garanti visant sa clientèle. Évidemment, nous sommes au courant des discussions de longue date qui, jusqu'ici, n'ont pas réussi à apporter des solutions concrètes à ce problème. Également, nous pensons que les municipalités comme celles du grand Toronto auraient bien pu contribuer le genre d'expérience directe, dont je parlais tout à l'heure, qu'ont les gouvernements locaux au chapitre de la prestation efficace de tous les programmes sociaux, y compris les programmes de revenu garanti.



[Text]

• 1135

There are, of course, in addition to the bureaucratic issues much more fundamental philosophic ones centering around the appropriateness of different levels of government being involved in programs designed to address fundamental economic and other issues within their respective control. As an example, many municipal politicians in Ontario express alarm at the existing—or any—level of involvement of municipal government in the funding of welfare programs, when in fact the root cause of a great deal of unemployment and therefore economic need is the economy, and surely that comes under the jurisdiction and control of the federal and perhaps, provincial governments. Equally, some politicians have expressed the view that long-term income security programs for those persons who are unemployable—who in essence require a “pension”—should be wholly funded by the provincial government.

From a somewhat different perspective, municipalities in Ontario have assumed a number of basically residual roles because of the failure of the provincial government to adequately provide in its legislation for those persons in need of assistance. As an example, the municipality of Metropolitan Toronto introduced a shelter supplement in 1974, in response to the inadequacy of welfare allowances legislated at that time by the Government of Ontario. In the intervening period the cost of that shelter supplement has grown by 116 per cent. With a full seven years having elapsed, there is still no adequate resolution in the welfare allowances of the shelter cost issue. The current dramatic inflation in housing prices in certain parts of Ontario, including Metropolitan Toronto, undoubtedly will exacerbate that particular issue once again.

Again, from a slightly different perspective, municipalities in Ontario have responded to a number of very sensitive and difficult program issues—at substantial cost—resulting directly from senior level decisions. Probably the best example in Ontario and Metropolitan Toronto is the policy of the Ontario government regarding deinstitutionalization, particularly from psychiatric facilities. Large numbers of ex-psychiatric patients now exist “in the community” in Metropolitan Toronto, without adequate discharge planning, seriously overtaxing the housing and social support resources of the community, and placing enormous burdens on the municipal social services system to support those people whose needs can be considerable.

A prime example in Metropolitan Toronto has been the decision of the Ontario Ministry of Health to close the long-standing Lakeshore Psychiatric Hospital, thereby sending into the community and to other hospitals a large number of both active treatment and outreach treatment psychiatric patients. Such a policy has put an incredible strain on the housing and social support resources of the community creating major boarding and lodging house issues, social support program issues and an exacerbation of the group home issue to say

[Translation]

Bien sûr, en plus de ces questions bureaucratiques, il y a des questions plus fondamentalement philosophiques portant sur la pertinence des différents paliers de gouvernement de participer à des programmes visant essentiellement des questions économiques et d'autres relevant de leurs compétences respectives. Par exemple, beaucoup d'élus locaux en Ontario se sont inquiétés du niveau de participation des gouvernements municipaux au financement des programmes de bien-être alors qu'en fait, la source d'un grand nombre de chômeurs est l'économie, laquelle relève de la compétence et du contrôle du fédéral et peut-être des provinces. Aussi, certains politiciens ont exprimé l'opinion que les programmes à revenu garanti à long terme pour les personnes non employables—qui ont essentiellement besoin d'une «pension»—devraient être financés intégralement par le gouvernement provincial.

Dans une optique quelque peu différente, les municipalités ontariennes ont assumé un certain nombre de rôles fondamentalement résiduels parce que le gouvernement provincial n'a rien prévu d'adéquat dans ses lois pour les personnes nécessiteuses. Par exemple, en 1974, la municipalité du grand Toronto a introduit un supplément de logement en réaction aux prestations de bien-être insuffisantes prévues par la loi adoptée à l'époque par le gouvernement ontarien. Entre-temps, le coût de ce supplément de logement a augmenté de 116 p. 100. Sept ans ont maintenant passé et aucune solution convenable n'a été apportée pour résoudre ce problème des prestations de bien-être en ce qui touche le logement. L'augmentation vertigineuse du prix des maisons dans certaines parties de l'Ontario, dont la région du grand Toronto, aggravera certainement ce problème encore une fois.

De nouveau, dans une perspective quelque peu différente, les municipalités ontariennes ont réagi, à un certain nombre de questions touchant des programmes épineux, difficiles et découlant directement de décisions prises aux paliers supérieurs, et cela leur coûtent cher. Un des meilleurs exemples en Ontario et dans la région du grand Toronto c'est la politique du gouvernement ontarien touchant la désinstitutionnalisation, surtout dans les institutions psychiatriques. Présentement, dans la région de Toronto, il y a un grand nombre d'ex-patients psychiatriques «dans la communauté», lesquels n'ont pas bénéficié d'une planification convenable avant leur renvoi, ce qui impose une surcharge grave sur les ressources en logements et en soutien social de la communauté, et impose des fardeaux énormes aux systèmes de services sociaux de la ville qui sont appelés à répondre aux besoins de ces gens, lesquels peuvent être considérables.

Autre exemple: la décision du ministère ontarien de la Santé de fermer l'hôpital psychiatrique de Lakeshore qui existait depuis longtemps dans la région, renvoyant dans la communauté et à d'autres hopitaux un grand nombre de patients psychiatriques suivant des traitements comme résidents et externes. Cette politique a créé une pression incroyable sur les ressources de soutien social et de logement de la communauté, soulevant des problèmes importants de logements et de pension, ainsi que sur les programmes de soutien social et elle a

*[Texte]*

nothing of increased income maintenance program requirements.

Other support programs at the municipal level, developed in response to a number of program needs, include such broadly ranging services as homes for the aged and community support services for the elderly and disabled, day care for young children, vocational rehabilitation etcetera.

Another major area that merits consideration in any funding review is the reality that in a large urban centre some police functions, such as community relations officers and youth bureau, can be considered in many ways to be social services oriented. Some consideration should be given to sharing these basically "people-related" policing functions under the federal legislation. A preliminary review indicates that almost \$7 million is now being expended by Metropolitan Toronto for people-related policing functions including the youth bureau, community relations and ethnic relations. In many instances the differentiation between the role of the police and the role of the social worker and the social services agencies is indistinct. I will be speaking more about that in a moment.

Municipalities like Metropolitan Toronto have taken the lead in developing, providing and/or funding a whole host of further programs, including human service planning and co-ordination, community development activities, information and referral, multi-cultural programming, grant support to a broad range of community agencies, as well as a number of special projects like Metropolitan Toronto's newly proposed domestic response team project with the Metropolitan Toronto police force. This project is a pilot project and is a recognition on the part of policing officials in Metro Toronto, as well as a wide range of social service agencies, that the social service system is currently incapable of dealing, after hours and on weekends, with a wide range of domestic, marital and parent-child problems that emerge in a larger urban community. Domestic calls account for a major portion of police activity in the metro area, an activity with which many officers are not comfortable since those situations call for rather different skills than they are used to using. Our domestic response team project will pair community service officers of the police with trained and experienced social workers who will be able to respond on an emergency, after-hours basis to deal with domestic crises when a combination of police and social work skills appear to be necessary. Naturally, the appropriate social services follow-up to the actual crisis incident has been designed into the project.

• 1140

None of the above is to suggest that municipalities should not be involved in social services' programming, or indeed in the funding of those social service programs. What is clearly at

*[Traduction]*

aggravé le problème des foyers de groupe, sans parler de l'augmentation des exigences du programme du maintien du revenu.

Les autres programmes au palier municipal, créés en réponse à un certain nombre de besoins de programmes, comprennent des services aussi variés que des logements pour personnes âgées et des services d'aide communautaire pour les personnes âgées et les handicapés, des garderies de jour pour les jeunes enfants, la réinsertion professionnelle et ainsi de suite.

Un autre aspect qui mérite d'être noté dans toute révision du système de financement, c'est le fait que dans les grands centres urbains, certaines fonctions policières, comme les agents de relations communautaires et le Bureau de la jeunesse, peuvent, à bien des égards, être considérées comme des services à vocation sociale. On devrait envisager, en vertu de la loi fédérale, de partager les coûts de ces fonctions policières touchant fondamentalement les gens. Une étude préliminaire indique que la ville de Toronto dépense maintenant près de \$7 millions pour des services policiers à vocation sociale, y compris le Bureau de la jeunesse, les relations communautaires et les relations ethniques. Souvent, il est difficile de faire la distinction entre le rôle du policier, du travailleur social et des agences de services sociaux. Je vous en dirai davantage dans un instant.

Des municipalités comme celles de Toronto ont pris l'initiative de créer, de fournir et de financer toute une série d'autres programmes, y compris un service de planification et de coordination humaines, des activités de développement communautaire, un service d'information et de référence, des programmes multiculturels, des subventions d'aide à une grande variété d'agences communautaires, ainsi qu'un nombre de projets spéciaux comme le groupe d'action domestique en conjonction avec le corps de police du grand Toronto. Ce projet est un projet pilote et il constitue la preuve, aux dires des policiers du grand Toronto et de toute une gamme d'organismes de services sociaux, que le système de service social est actuellement incapable de s'occuper, après les heures normales de bureau et pendant les fins de semaines, de toute une série de problèmes entre époux ou entre parents et enfants que l'on trouve dans les grandes communautés urbaines. Les appels pour intervention à domicile forment la majeure partie de l'activité policière dans la zone métropolitaine, activité qui rend mal à l'aise beaucoup d'agents puisque, dans ces situations, il faut avoir des talents autres que ceux qu'ils déploient habituellement. Grâce à notre groupe d'action domestique, un agent de police affecté au service à la communauté fera équipe avec des travailleurs sociaux bien entraînés et expérimentés qui pourront répondre aux urgences après les heures normales de bureau, pour s'occuper de crises qui ont lieu au sein des familles surtout lorsqu'il paraît nécessaire de combiner les talents de policier à ceux de travailleur social. Évidemment, les services sociaux appropriés feront le suivi de l'incident et c'est déjà prévu dans le projet.

Rien dans ce qui précède ne doit porter à croire que les municipalités ne devraient pas se mêler de programmes de services sociaux ni de trouver des fonds. Il est clair que la



*[Text]*

issue, though, is the way in which the municipal role is determined in the over-all delivery network, and the extent to which municipal government is actually able to negotiate that role with the provincial and federal governments. From that negotiation of roles, obviously, must then come a negotiation of the sharing of costs as well.

There is a broad range of issues in Metropolitan Toronto regarding the cost-sharing of social services programs. Some have to do with the inadequacy or non-existence of cost-sharing either under the Canada Assistance Plan or the Ontario statutes; others relate to discrepancies in cost-sharing for what appear to be similar program or cost items.

As an example, federal or provincial policy—we are unable to determine which—dictates that there are certain items of administrative costs that will not be shared for purposes of the General Welfare Assistance program, but are shared at the rate of 80 per cent within the children's day care program, and at the rate of 70 per cent within the homes for the aged. Further, when the administration costs are shared under the General Welfare Assistance program, they are shared at the rate of 50 per cent rather than 70 per cent or 80 per cent. It seems ironic that the one program which under Ontario law is mandatory for the municipalities—that of general welfare assistance—is precisely the one in which the cost-sharing for the administration of the program is the least. I really cannot emphasize that point strongly enough. It seems so incredible that senior levels of government are willing to share at a higher level in all of the administrative costs for permissive social service type programs, and yet when it comes right down to the very most basic program, income maintenance, the current funding arrangements not only ignore some of the costs of administration, but do not provide the higher level of cost-sharing.

Once again, of course, the only option available to the municipality in the absence of any specific knowledge about those agreements under the Canada Assistance Plan, and in the absence of a formalized approach to negotiation, is for the municipality to continue to make representations to the provincial ministry in the hopes that ultimately some equity will prevail. To date, though, such is not the case.

When you refer to our written brief you will find in tables 1 and 2 reference to a study of social services expenditures in 1979 in Metro. Basically what we have tried to do in those tables is to point out just how much of a burden Metro is shouldering right now for social service costs. If you look at it from the provinces' point of view, according to all of the programs that the Ontario Ministry of Community and Social Services participates in, Metro's share in 1979 was about 10.5 per cent of the over-all cost; but, from Metro Toronto's perspective, and to us, our perspective is an important one obviously, the Metro investment for all of the services which we provide is about 21.5 per cent. All of our other arguments notwithstanding, the fact that the municipality of Metro

*[Translation]*

question est de savoir comment le rôle municipal doit être assumé dans le réseau de services à donner et jusqu'où le gouvernement municipal peut négocier ce rôle avec les gouvernements provinciaux et fédéral. À partir de cette négociation des rôles, évidemment, se négociera le partage des frais.

Toute une série de questions générales se posent dans le grand Toronto concernant le partage des frais des programmes de services sociaux. Certaines questions portent sur l'insuffisance ou la non-existence de programmes de partage de frais, soit en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, soit en vertu des règlements de l'Ontario; d'autres concernent les différences qui existent en matière de partage de frais pour ce qui semble être des programmes ou des frais similaires.

Par exemple, la politique fédérale ou provinciale, nous n'avons pu déterminer laquelle, précise que certains frais administratifs ne seront pas partagés pour les fins de ce Régime général d'assistance publique, mais qu'ils seront partagés à 80 p. 100 à l'intérieur du programme des garderies et à 70 p. 100 à l'intérieur du programme des foyers pour l'âge d'or. De plus, quand les frais d'administration sont partagés en vertu du Régime général d'assistance publique, ils sont partagés au taux de 50 p. 100 plutôt que de 70 ou 80 p. 100. Il est plutôt ironique de constater que le seul programme qui, en vertu de la loi ontarienne, est obligatoire pour les municipalités, le Régime général d'assistance publique, est précisément le programme où le partage des frais d'administration se trouve être le plus bas. Je ne saurais trop insister sur ce point. Il me semble incroyable que les hauts niveaux d'administration du gouvernement soient prêts à partager les frais d'administration de façon plus équitable pour les programmes de services sociaux d'un genre plus large, mais que lorsqu'il s'agit des programmes fondamentaux comme le maintien d'un revenu, les accords actuels non seulement ignorent certains des frais d'administration, mais ne prévoient même pas le partage des frais à un niveau plus élevé.

Encore une fois, évidemment, le seul choix qu'a la municipalité en l'absence de toutes connaissances précises concernant ces accords en vertu du Régime d'assistance publique du Canada et en l'absence d'une négociation officielle de la question, c'est que la municipalité ne peut que continuer de faire connaître ses doléances au ministère provincial en espérant qu'en fin de compte une certaine équité prévaudra. Jusqu'ici, cela n'a jamais été le cas.

Si vous retournez à notre mémoire, vous verrez aux tableaux 1 et 2 qu'il est question d'une étude des fonds consacrés aux services sociaux dans le grand Toronto en 1979. Nous voulions tout simplement souligner quel fardeau incombe au grand Toronto à l'heure actuelle en matière de services sociaux. Si vous étudiez la question du point de vue de la province, d'après tous les programmes auxquels participe le ministère ontarien des Services sociaux et communautaires, la part du grand Toronto en 1979 était d'environ 10.5 p. 100 des frais globaux; d'après le point de vue du grand Toronto, très important d'après nous, il va sans dire, l'investissement de Toronto pour tous les services que nous fournissons est d'environ 21.5 p. 100. Nonobstant tous nos autres arguments, il reste que la munici-

## [Texte]

Toronto is investing 21.5 cents out of every social services' dollar that it spends, surely entitles us to a larger voice.

Also referring to our brief, you will find, in graph 1, a pictorial representation of the past 10 years of that involvement. We acknowledge fully the significant new subsidy initiatives that have been made. Of concern though is the rise, after 1976, in our net share of social services expenditures in Metro. I cannot emphasize too strongly that Metro Council is concerned about the level of net expenditures it makes for social services now. Should the revised federal cost-sharing plan significantly increase that burden, then obviously the issue is going to become a critical one.

• 1145

A final note before I draw a number of conclusions from my remarks is the whole concept of cashflow. Municipalities are reimbursed by Ontario following the submission of subsidy claims, after the expenditure has been made. Subsidy payment takes about a month. The Government of Ontario, from what I can understand, however, has cash flowed to it by the federal government in advance and on a weekly basis. With our interest rates today, it is clear that, once again, the municipalities are being unfairly used in this transfer process.

In conclusion, once again the federal government is endeavouring to make realignments in the sharing of social programs in this country and potentially in the means of delivering those programs as well.

The municipality of Metropolitan Toronto, as a major provider and funder of services in Ontario and in fact, in our country, wishes to record its serious concern with regard to both the process and potential conclusions of such a review.

The Metropolitan Toronto position on these significant issues is as follows: One. For the benefit of the client, access to all programs should be considerably simplified. For selected programs, such as subsidized day care, the eligibility determination process should also be simplified and made less cumbersome. I think a fine example to present is that of eligibility testing for subsidized day care. For a very long time in Ontario, the decision of the eligibility and the fee for subsidized day care has been made on the basis of an extensive needs test. Only very recently, the Government of Ontario has allowed us to vary that somewhat, to experiment with a combined needs test/income test. Put in very simple terms, that means that the government is allowing us to provide full subsidy to day care families where the income in that family is \$9,000 a year or less. You might be interested to know that 80 per cent of our day care families are below that cut-off point. Obviously, the administrative costs of doing a needs test, going into exhaustive detail of all the costs of a family, can be administratively more cumbersome and expensive. Our understanding is that a further expansion of the income testing approach, the more efficient and less expensive approach, is

## [Traduction]

palité du grand Toronto investit 21.5 cents de chaque dollar dépensé au titre des services sociaux et cela devrait certainement nous donner une voix plus importante au chapitre.

Dans notre mémoire, vous verrez aussi le graphique numéro 1; il s'agit d'une représentation «imagée» de ce que nous avons fait au tours des 10 dernières années. Nous reconnaissons les mesures importantes qui ont été prises dans le domaine des subventions. Ce qui nous préoccupe, c'est l'augmentation, après 1976, de notre part nette en matière de dépenses pour les services sociaux dans le grand Toronto. Je ne puis trop souligner que le Conseil du grand Toronto se préoccupe énormément du niveau des dépenses nettes consacrées aux services sociaux à l'heure actuelle. Si le plan de partage des frais révisé du gouvernement fédéral devait faire augmenter ce fardeau de façon importante, il va sans dire que tout ce problème deviendrait critique.

Un dernier mot avant que je ne tire un certain nombre de conclusions de mes remarques: il s'agit de toute la question des mouvements de trésorerie. Les municipalités sont remboursées par l'Ontario après avoir demandé des subventions, après que la dépense a été faite. Le remboursement met environ un mois à arriver. Le gouvernement de l'Ontario, d'après ce que j'ai cru comprendre, reçoit l'argent du gouvernement fédéral d'avance sur une base hebdomadaire. Avec les taux d'intérêt actuels, il est clair, encore une fois, que les municipalités sont les dindons de la farce dans tous ces transferts.

En conclusion, encore une fois, le gouvernement fédéral essaie de réorienter le partage au niveau des programmes de politiques sociales de notre pays ainsi que les moyens financiers de réaliser ces programmes.

La municipalité du grand Toronto, à titre d'un des principaux contribuables à ces services en Ontario et, à vrai dire, au pays, désire faire connaître publiquement ses inquiétudes en ce qui concerne tant la façon de procéder que les conséquences possibles d'une telle révision.

Voici ce que pense le grand Toronto de ces questions importantes. Premièrement, pour rendre les choses plus faciles pour le client, il faudrait simplifier considérablement l'accès à tous les programmes. Pour certains programmes donnés, tels les garderies subventionnées, la méthode servant à décider de l'admissibilité devrait être simplifiée et rendue moins compliquée. Je crois qu'un bon exemple à présenter est celui du test pour l'admissibilité en ce qui concerne les garderies subventionnées. Pendant longtemps, en Ontario, la décision quant à l'admissibilité et à la cotisation à payer pour avoir accès aux garderies subventionnées a été prise en se fondant sur un test lié aux moyens financiers des candidats. Ce n'est que depuis peu que le gouvernement de l'Ontario nous permet de varier légèrement cette procédure et de faire diverses expériences en combinant des tests pour évaluer les revenus et les moyens et ainsi de suite. En clair, cela signifie que le gouvernement nous permet d'accorder une pleine subvention aux familles dont le revenu est de \$9,000 l'an ou moins. Vous serez peut-être étonnés d'apprendre que 80 p. 100 des familles ayant recours aux garderies se trouvent en deça du seuil fixé. Lorsqu'il s'agit des frais d'administration d'un test, il est évident qu'il peut en



*[Text]*

contingent on the support of such a system by the federal government. I would urge you to take that into account in your considerations and deliberations.

Two. Where programs lie within the mandate and/or delivery system of the provincial and municipal governments in Ontario, income maintenance and public sector social services logically should be delivered in an integrated fashion by one level of government. This assumes that the client should not have to seek assistance, be it financial or otherwise, directly from more than one level of government.

The delivery of all public sector social service programs should again logically rest at the local government level, recognizing all of the traditional arguments for responsiveness to community needs, et cetera. Such "delivery" may be directly by that level of government or by an agent through a purchase of service agreement or grant. It is recognized that this may not necessarily apply in all municipalities in Ontario, considering their state of development and/or consolidation from small municipal units.

Consistent with the concept of an integrated delivery system and again recognizing all of the traditional arguments about the benefits of responsiveness to community needs, it seems appropriate to explore in further detail, again where appropriate by means of developed local government skills, the concept of integrated income-maintenance programs also being handled at the local level.

I wonder whether you are aware of the almost absurd duplication that occurs in the income security field. It is entirely possible for a senior citizen, for example, to receive income support from four different levels of government. Can you imagine a senior, who has to be able to understand and cope with the bureaucracy and forms necessary to secure old age security and the guaranteed income supplement from the federal government; a gains allowance, free health insurance and drugs from the Government of Ontario; different forms of supplementation to income, including as an example, prosthetic devices from Metro Toronto; and, indeed, property tax credits from an area municipality within Metro Toronto. I suggest to you, gentlemen, that this is not an efficient approach to income security, nor is it realistic, nor is it conducive to maximum usage, considering the clients group.

• 1150

I would like to go beyond that and point out to you that many of the services needed by seniors, as well as other groups in our community, can and should be delivered at the local level. For that same senior that I referred to a minute ago, at some point in life, it will likely be necessary to consider the

*[Translation]*

coûter beaucoup plus cher et être beaucoup plus lourd, administrativement parlant, d'entrer dans tous les détails pour toutes les familles. Si nous avons bien compris, l'extension de cette méthode de test du revenu, la méthode la plus efficace et la moins cher, dépend de l'appui qu'accordera le gouvernement fédéral à un tel système. Je vous encourage à ne pas l'oublier pendant vos délibérations.

Deuxièmement, là où les programmes dépendent, pour leur réalisation, d'un système provincial ou municipal en Ontario, l'assurance-revenu et les services sociaux du secteur public devraient logiquement être donnés, de façon intégrée, à un niveau de gouvernement. Cela suppose que le client n'aurait pas besoin d'aller chercher d'aide financière ou autre directement auprès de plus d'un palier de gouvernement.

La réalisation de tous les programmes de services sociaux du secteur public devrait, encore une fois, logiquement relever de l'administration municipale, reconnaissant tous les arguments traditionnels plaidant en faveur de la connaissance des besoins de la communauté et ainsi de suite. Cette «réalisation» peut se faire directement grâce à ce palier de gouvernement ou par l'intermédiaire d'un organisme grâce à l'achat d'un accord de services ou d'une subvention. Nous reconnaissons que cela ne s'applique peut-être pas nécessairement à toutes les municipalités de l'Ontario, étant donné leur niveau de développement ou de consolidation pour les petites unités municipales.

Conformément à l'idée d'un système de prestation intégrée et, encore une fois, reconnaissant tous les arguments traditionnels concernant l'avantage qu'il y a à connaître les besoins de la communauté, il nous semble approprié d'étudier plus en détail, encore une fois lorsque c'est approprié et grâce aux divers talents du gouvernement local, l'idée de programmes d'assurance-revenu intégrés qui relèveraient aussi du palier local.

Je me demande si vous connaissez le chevauchement absolument absurde qui se produit dans le domaine de la sécurité du revenu. Il est tout à fait possible pour un citoyen de l'âge d'or, par exemple, de recevoir un supplément de revenu venant de quatre différents paliers de gouvernement. Vous vous imaginez le citoyen de l'âge d'or, qui doit pouvoir comprendre la bureaucratie et toutes les formules nécessaires pour se procurer la pension de vieillesse et le supplément de revenu garanti du gouvernement fédéral; ensuite, une allocation de revenu, l'assurance-santé gratuite et les médicaments du gouvernement de l'Ontario; d'autres formules pour des suppléments de revenu, y compris par exemple, les prothèses du grand Toronto; enfin, il y a les crédits d'impôt foncier accordés par une municipalité du grand Toronto. Je vous dis, messieurs, que ce n'est pas une méthode efficace pour assurer la sécurité du revenu, qu'elle n'est pas réaliste, qu'elle n'encourage pas les gens à s'en prévaloir au maximum surtout lorsqu'on tient compte du groupe ou de la clientèle.

J'aimerais aller encore plus loin et vous souligner que beaucoup de ces services dont vous avez un grand besoin pour les citoyens de l'âge d'or ainsi que pour d'autres groupes dans notre communauté, peuvent être fournis au niveau local et devraient l'être. Pour ce même citoyen de l'âge d'or dont je

*[Texte]*

utilization of home support services such as a visiting nurse and ultimately perhaps the use of an institutional setting such as a home for the aged. I believe, and I would hope that you would believe, that local government can best deliver those services.

There is and must be a clearly defined municipal role in the delivery of income maintenance and social services programs.

One single maintenance system, inclusive of general welfare assistance, family benefits, supplementary aid and special assistance, must be developed and delivered by one level of government.

An equitable cost-sharing formula must be developed. Such a formula would have to recognize: one, the respective taxing powers and bases of the various levels of government; two, the need for standards—both minimum and maximum, and a clearly defined standard setting role for the provincial government and three, a clearly defined and agreed upon role for municipal government in the setting of broad funding parameters.

The responsibility for funding, the total portion of income maintenance programs, should be at the senior levels of government, recognizing the broader taxing powers and the capability of influencing economic growth and development of those levels of government.

Thank you very much, Mr. Chairman. We would be more than happy to answer any questions that the committee may have.

**The Vice-Chairman:** Thank you very much, Alderman Chong, for this excellent presentation. Is it agreed that we have printed, in addition to the remarks of Alderman Chong, tables 1 and 2 on page 4 of this brief and the graph on page 5?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Vice-Chairman:** I would like to make a couple of comments with respect to your brief. I think that the members of this committee coming from other provinces may not be at all familiar with how municipalities in Ontario are the delivery agents for funds under the Canada Assistance Plan. Perhaps you might for a moment explain that, bearing in mind that except in Nova Scotia, this is not the case generally across the country.

**Alderman Chong:** Mr. Chairman, with your indulgence, I would like to ask either the commissioner or deputy commissioner to elaborate on that for you.

**Mr. Roy Tomlinson (Commissioner, Metropolitan Toronto Department of Social Services):** If I might then, Mr. Chairman. In Ontario, the provincial government and the local government are both involved in the delivery of services. The

*[Traduction]*

vous parlais tout à l'heure, il sera peut-être nécessaire, un bon jour, de penser à avoir recours aux services de soins offerts à domicile par l'infirmière, par exemple, et aussi, en fin de compte, peut-être faudrait-il même songer à avoir recours à un foyer de l'Age d'or, je crois, et j'espère que vous le croyez aussi, que le gouvernement local est le mieux placé pour offrir ces services.

Il doit y avoir un rôle clairement défini pour les municipalités lorsqu'il s'agit de la réalisation de programmes de services sociaux et de maintien du revenu.

Un seul système de maintien où se retrouvent un Régime général d'assistance publique, des avantages sociaux offerts à la famille, l'aide supplémentaire et spéciale, doit être mis sur pied de façon à ce que ce soit assuré par un seul palier de gouvernement.

Il faut trouver une formule équitable de partage des frais. Une telle formule devrait tenir compte de ce qui suit: tout d'abord, les pouvoirs de taxation et les assiettes fiscales des divers niveaux de gouvernement, deuxièmement, la nécessité de normes, minimales et maximales, sans oublier le rôle que doit jouer le gouvernement provincial dans l'établissement des normes et, troisièmement, un rôle clair et bien défini que joueront les gouvernements municipaux lorsqu'il s'agira d'établir les paramètres généraux pour le financement.

La responsabilité du financement, la portion globale des programmes de maintien de revenu, devraient se retrouver aux niveaux supérieurs de gouvernement, car il faut reconnaître que c'est là que se trouvent les pouvoirs de taxation plus larges et la possibilité d'influencer la croissance et le développement économiques.

Merci beaucoup, monsieur le président. Nous serons heureux de répondre maintenant à toutes les questions que vous voudriez nous poser.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Chong, pour cette présentation. Êtes-vous d'accord pour faire imprimer, en plus des remarques de M. Chong, les tableaux 1 et 2 à la page 4 de ce mémoire ainsi que le graphique qui se trouve à la page 5?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Je vais faire quelques commentaires à propos de ce mémoire. Je crois que les membres du Comité qui viennent des autres provinces ne savent pas exactement comment les municipalités de l'Ontario fonctionnent en leur qualité d'agents de réalisation pour ce qui est des fonds accordés en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. Peut-être pourriez-vous nous expliquer très brièvement comment cela fonctionne, tout en vous rappelant que mis à part le cas de la Nouvelle-Écosse, ce n'est pas ainsi que les choses se font généralement au pays.

**M. Chong:** Monsieur le président, avec votre permission, j'aimerais demander soit au commissaire, soit au commissaire adjoint, de nous donner ces détails.

**M. Roy Tomlinson (commissaire, Division des services sociaux du grand Toronto):** Avec votre permission, monsieur le président. En Ontario, les gouvernements provincial et locaux offrent tous deux des services. Le gouvernement provincial



[Text]

provincial government sets the legislation, sets the policy, sets the income levels and the municipality does deliver some of the programs. The family benefit program, which is a basic long-term financial assistance program, is delivered by the province. Our program, which is administered under the General Welfare Assistance Act, is basically intended to be a short-term income maintenance program and is delivered by the municipalities across the province. There are a lot of other services and programs that the municipalities get into.

In Metro Toronto, we operate, and most municipalities operate homes for the aged. We operate seven homes for the aged and the province, again under the legislation subsidizes that program 70 per cent. The province also contributes to the operation of a large number of charitable institutions in the province that provide the same service as the homes for the aged. In that essence they fund totally; they do not get any municipal contribution on it.

We operate the child day care program, which is a very extensive program across Ontario under provincial legislation. We provide the service and the province reimburses 80 per cent. When I use the term 80 per cent, that is basically 50 per cent from the federal government, 30 per cent from the province and 20 per cent from the municipality.

There are a multitude of programs that the province does participate in that the municipalities do not get involved in: training schools, children's mental health centres—these types of programs are carried on at the provincial level with no local government involvement.

The operation of the Children's Aid Society, which is a sort of semi-independent voluntary agency, is totally funded by government. The province again pays 80 per cent of the operating costs and the municipalities pay 20 per cent.

• 1155

The major thing, I guess, to remember in dealing with social services in Ontario is that the province sets the rules and at least establishes the programs that the municipalities can deliver. So they can make a change or adjustment to that program at any point in time, sometimes with input from local governments, sometimes without it.

That is a very brief overview of how it works here. There is a lot more to it but it would take, I think, another hour to go into it in any detail.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Tomlinson.

Mr. Tomlinson, one of the things that has certainly concerned me and perhaps has concerned other members of this committee is that the Province of Ontario only receives \$62 per capital on CAP from Ottawa, and that is the lowest receipt of any province in Canada by a long shot. Have you any comment to make on that?

**Mr. Tomlinson:** Mr. Chairman, that is a point that we, and a lot of private agencies and so on, have raised with the Government of Ontario, the fact that they are so low on the

[Translation]

adopte les lois, fixe la politique, décide des niveaux de revenu et la municipalité réalise certains des programmes. Le programme d'avantages familiaux, qui est un programme fondamental d'aide financière à long terme, est offert par la province. Notre programme, qui s'administre en vertu de la loi sur le Régime général d'assistance publique, est fondamentalement un programme de maintien de revenu à court terme et est offert par les municipalités à travers la province. Il y a bien d'autres services et programmes offerts par les municipalités.

Le grand Toronto et la plupart des municipalités ont leurs foyers pour les citoyens de l'Age d'or. Nous avons sept foyers et la province, en vertu de la Loi, encore une fois, subventionne ce programme à 70 p. 100. Le gouvernement provincial participe aussi au fonctionnement d'un grand nombre d'institutions charitables à travers la province qui fournissent le même genre de services, tels les foyers pour personnes âgées. A ce niveau, la province fournit tous les fonds; les municipalités n'offrent à peu près pas de subventions.

En vertu de la loi provinciale, nous nous occupons du Programme de garderies qui est très important, partout en Ontario. Nous offrons le service et la province en rembourse 80 p. 100. Pour ce chiffre de 80 p. 100, il faut compter 50 p. 100 venant du gouvernement fédéral, 30 p. 100 de la province et l'autre 20 p. 100, de la municipalité.

Il y a une multitude de programmes auxquels participe la province, mais auxquels les municipalités ne participent pas: les écoles de formation, les centres psychiatriques pour enfants... ce genre de programmes relèvent de la province sans que n'y soient mêlés les gouvernements municipaux.

La Société de l'aide à l'enfance, une sorte d'organisme bénévole semi-indépendant, est subventionnée en totalité par le gouvernement. Encore une fois, la province prend 80 p. 100 des frais à sa charge et les municipalités, 20 p. 100.

La principale chose dont il faut se souvenir, me semble-t-il, parce qu'il s'agit des services sociaux offerts en Ontario, c'est que la province décide des règlements et met sur pied les programmes que les municipalités peuvent offrir. La province peut donc apporter toute modification ou changement à ce programme n'importe quand, parfois en consultant les gouvernements locaux, parfois sans les consulter.

Voilà un bref résumé de la méthode. C'est beaucoup plus compliqué que cela, mais cela prendrait au moins une heure à tout vous expliquer en détail.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Tomlinson.

Monsieur Tomlinson, une des choses qui m'a préoccupé et les membres du Comité aussi, je le pense bien, c'est que la province de l'Ontario ne reçoit que 62 dollars par habitant d'Ottawa, par l'intermédiaire du Régime d'assistance publique du Canada, et c'est le plus bas montant de toutes les provinces du Canada. Auriez-vous quelques commentaires à faire à ce propos?

**M. Tomlinson:** Monsieur le président, c'est justement l'une des questions que nous-mêmes et bien d'autres organismes privés et ainsi de suite, ont posées au gouvernement de l'Onta-

[Texte]

totem pole when it comes to contribution to social services programs. Particularly when you look at some of the points we have raised in our brief, where we are looking at the shelter levels in metro Toronto and the need for an increased level of income in the large urban area, certainly we do not feel that the residents of metro or the province are getting an appropriate level of income from the province and feel that there could be a lot more dollars going into the social services area.

**The Vice-Chairman:** I was speaking to you earlier concerning the question of disciplining costs. Is it your experience that in Ontario, when the municipality delivers the service, the services are delivered so that there are fewer people ripping the system off, that people who are getting the money basically are those who deserve it; that it is going to the needy rather more perhaps than in other systems?

**Mr. Tomlinson:** Mr. Chairman, if I might say this, that is rather hard to prove in black and white. I think traditionally we make the statement that local government can do it better because it is closer to the people, and one of the realities with local government and the local aldermen, for example, is that a lot of what we find and pick up about abuse of the system is through that local political process where people will contact their local alderman. Our own program is designed with our having a much closer contact with the clientele that we are helping on a regular monthly contact basis, so that the opportunity for abuse is restricted at our level of government much more so than it is at the provincial level.

**The Vice-Chairman:** In your brief, you have suggested that perhaps the needs test that exists under the Canada Assistance Plan might be altered to be more of an income test than a full inquiry into needs and a full analysis, perhaps, of bank accounts and all the rest of it. Would you comment further on that?

**Mr. Tomlinson:** Yes.

The day care program, particularly the child day care program, and we have been administering that program for years, is very time-consuming and requires an extensive amount of administrative time to check and double check all the income levels of the mothers that come to us for placement of their children in our programs, and, with the assistance of the province, we did do a survey; and, as our brief indicates, approximately 80 per cent of the mothers that come to us are under that \$9,000 a year income, which means that they are charged the minimum fee.

So we are, on a pilot basis, approaching that, and using that income test, and saving the effects on our own staffing costs plus the frustration for the mothers in coming to us and having to verify everything, when in reality we know that the end

[Traduction]

rio, et nous trouvons étrange que cette province se trouve plus bas que le bas de l'échelle lorsqu'il s'agit de montants versés pour les programmes de services sociaux. Lorsque vous étudierez certaines des questions que nous avons soulevées dans notre mémoire, et vous verrez que nous parlons du nombre de logements dans le grand Toronto et du besoin d'augmenter le niveau de revenu dans cette immense région urbaine, vous constaterez que nous ne croyons pas que les résidents du grand Toronto ou de la province reçoivent une part appropriée des divers revenus venant de la province et nous croyons qu'on devrait consacrer beaucoup plus d'argent à la question des services sociaux.

**Le vice-président:** Je vous parlais tout à l'heure d'imposer une certaine discipline en matière de coûts. D'après vous, en Ontario, quand la municipalité offre les services, y a-t-il moins de gens qui abusent du système, c'est-à-dire que les gens qui profitent du système sont vraiment ceux qui en ont besoin; que ce sont les indigents qui reçoivent les fonds peut-être plus qu'ailleurs, avec d'autres systèmes?

**M. Tomlinson:** Monsieur le président, c'est plutôt difficile de le prouver noir sur blanc. Je crois que nous avons traditionnellement dit que le gouvernement local peut faire beaucoup mieux à ce niveau parce qu'il est plus près du peuple et qu'une des réalités lorsqu'on traite avec un gouvernement municipal, c'est le conseiller municipal; par exemple, beaucoup des renseignements qui nous parviennent concernant les abus dans le système, nous viennent de personnes qui entrent en contact avec le conseiller municipal local. Notre propre programme est conçu de façon à ce que nous puissions avoir des contacts beaucoup plus étroits avec la clientèle que nous aidons mensuellement, de façon régulière, si bien que les occasions d'abuser du système sont moins nombreuses à notre palier de gouvernement qu'au palier provincial.

**Le vice-président:** Dans votre mémoire, vous avez souligné qu'on pouvait peut-être modifier la situation actuelle en matière de justification des ressources que l'on retrouve dans le Régime d'assistance publique du Canada de façon à exiger plutôt une justification des revenus plutôt qu'une enquête sur les besoins ou une analyse détaillée du compte en banque et tout le reste, peut-être. Pourriez-vous nous en dire plus long à ce sujet?

**M. Tomlinson:** Oui.

Le programme de centres de jour, surtout le programme de garderies mis sur pied pour les enfants et que nous administrons depuis plusieurs années déjà, est un programme qui prend beaucoup de temps, exige énormément d'administration afin que nous puissions vérifier et revérifier les niveaux de revenu des mères qui viennent placer les enfants chez nous dans nos programmes, et, avec l'aide de la province, nous avons fait un sondage; comme vous le voyez dans le mémoire, environ 80 p. 100 des mères qui ont recours à nos services ont des revenus de moins de 9,000 dollars par année, ce qui signifie qu'on exige d'elles le minimum.

Il s'agit donc d'une sorte de projet pilote et nous nous servons de cette justification des revenus pour épargner certains frais engagés pour le personnel, sans compter cette diminution de frustration chez les mères qui ont recours à nos



[Text]

result is that they are not going to be asked to contribute to the cost of day care other than the minimum fee. And it is our hope that this approach can be expanded and become more general in the programs we use, not only the child day care program but also the home support services program for the elderly and everything else.

Everything is geared to that individual needs testing under the Canada Assistance Plan and it does result in a very extensive bureaucracy and, I guess, frustration on the part of the client, when we know the end result will be that they are not going to be assessed any contribution because of the level of income.

**The Vice-Chairman:** A great deal of your brief deals with your arrangements and relationships with the provincial government and some of the difficulties you have had there. I suppose all junior levels of government have difficulties with the level of government that is senior to them. That is one of the reasons for our inquiry, to inquire as to the difficulties the provinces may be having with the federal government, or that the federal government may be having on a fiscal basis with the provinces. Would you rather deal directly with Ottawa, which supplies 50 per cent of the money, and not deal with the province? Or would you rather deal with your provincial government?

• 1200

**Mr. Tomlinson:** Under the present guidelines and rules, we have no choice but to deal with the provincial government. I guess we are looking at this task force as providing an opportunity, for the first time, to approach the federal government and at least put our views on the table. We certainly would like to become a partner with the federal and provincial governments in making any decisions on or changes in the CAP funding, or any of the other funding programs, so that at least we would have an opportunity to have a local government voice in that future decision-making. Certainly, on a day-to-day basis, most of our relationships with the province are exceptionally good; the frustration comes when major changes in social policy are contemplated and we sit back and have no opportunity to contribute at all.

**Alderman Chong:** If I can just add to that, it is not that we do not want to deal with Queen's Park, we would very much like to deal with Queen's Park a little more intimately.

**The Vice-Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, I want to get back to the statistic that you referred to to the effect that Ontario was one of the lowest consumers of the federal money available under the Canada Assistance Program. It has been, at least on the surface, a bit of a mystery, because one of the complaints that poorer provinces have about CAP is that the so-called richer provinces are more able to take advantage of the Canada Assistance Program. We find Ontario coming up as somewhat of an anomaly, in the sense that it is actually the lowest user of

[Translation]

services et qui ne nous voient plus enquêter sur tout quand nous savons, en réalité, qu'on n'exigera certainement pas d'eux plus que la cotisation minimum. Nous espérons que cette méthode pourra prendre de l'ampleur et se généraliser, qu'on ne s'en servira pas seulement pour le programme de garderies pour enfants, mais aussi pour le programme de soins à domicile pour les citoyens de l'Age d'or et pour le reste.

Tout est fonction de cette fameuse justification des besoins individuels en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, ce qui crée en fin de compte une bureaucratie énorme et, je le crois bien, énormément de frustrations de la part du client surtout quand nous savons qu'en fin du compte, on ne leur demandera pas de payer quoi que ce soit, parce qu'on sait bien que leur niveau de revenu ne leur permettrait pas de payer quelque chose.

**Le vice-président:** Vous consacrez une bonne partie de votre mémoire aux accords et aux relations avec le gouvernement provincial ainsi qu'à certains problèmes que vous avez eus à ce niveau. J'imagine que tous les niveaux de gouvernement ont des problèmes avec les niveaux qui leur sont supérieurs. C'est une des raisons de notre enquête: nous nous demandons si les provinces n'éprouvent pas des difficultés lorsqu'elles traitent avec le gouvernement fédéral ou encore si le gouvernement fédéral n'en a pas lorsqu'il doit régler des questions fiscales avec les provinces. Est-ce que vous préféreriez traiter directement avec Ottawa qui fournit 50 p. 100 de l'argent et ne pas passer par les provinces? Ou bien au contraire est-ce que vous préférez traiter avec le gouvernement de votre province?

**M. Tomlinson:** Aux termes des directives et règlements actuels, nous n'avons pas le choix, nous sommes obligés de traiter avec le gouvernement provincial. J'imagine que votre groupe de travail nous offre pour la première fois la possibilité d'approcher le gouvernement fédéral, d'exprimer nos opinions. Certainement, nous aimerions nous associer aux gouvernements fédéral et provinciaux lorsque des décisions sont prises, lorsque des changements sont apportés au mode de financement des programmes. Ce serait un moyen pour le gouvernement local de se faire entendre à l'avenir. Il faut reconnaître que nos relations avec la province sont en règle générale exceptionnellement bonnes. Si nous éprouvons parfois des frustrations, c'est lorsque des changements majeurs de la politique sont adoptés sans qu'on nous demande notre avis.

**M. Chong:** N'allez pas croire que nous ne voulons pas traiter avec Queen's Park; au contraire, nous aimerions beaucoup que nos relations se resserrent.

**Le vice-président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Monsieur le président, je reviens à cette statistique selon laquelle l'Ontario est l'une des provinces qui reçoit le moins d'argent du fédéral dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. À première vue, il y a un mystère car une des choses dont les provinces les plus pauvres se plaignent, c'est que les dites provinces riches peuvent profiter également du Régime d'assistance publique. Or, l'Ontario est en quelque sorte une anomalie, car c'est la province qui bénéficie le moins du programme, et non pas le plus, comme ce

[Texte]

the program and not the highest, which should be the case if the complaint of the poorer provinces is accurate. It is starting to become clearer to me now just why that is the case. I was wondering if you would, yourself, accept the perception that the reason why Ontario is such a low consumer of CAP money is because a lot of the social problems, and the costs of them financially, are being dealt with by the municipalities, and in Ontario, of course, particularly the municipality of metropolitan Toronto.

**Alderman Chong:** It is pretty difficult to know that, without knowing what Ontario is doing with CAP.

**Mr. Tomlinson:** Yes, I think that is the problem. We have never seen the agreement. We do not know exactly what is or is not covered under CAP. Certainly there could be more money spent on social services in metro and in the province. We have approached the province to increase the shelter supplement program, as an example, increase the levels of the allowances, increase the level of funding for day care, but as I say, that money is not coming. The legislation is provincial; metro's contribution is basically provided for under that legislation. In other words, if we are going to put our 20 cents in, we have to get the other 80 cents from the other two levels of government.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, I find it almost incredible that you are able to say that you do not know what is cost-shared, under CAP, between the federal government and the Province of Ontario. Have you asked and they have refused to tell you? Do you need a freedom of information bill in Ontario? Or what is the story here? I just find it almost unbelievable that you could be operating in the dark, as much as you claim to be about which provincial dollars are 50-cent dollars and which ones are not.

**Mr. Tomlinson:** Mr. Chairman, in reality we might know all the ins and outs of the Canada Assistance Plan agreement with the federal government, but what we are basically saying is that we have never seen it. Under general welfare assistance, of course, the federal government puts in 50 cents, the province puts in 30 cents, and we put in 20 cents. We are told that certain items under administration will not be cost-shared by the federal government. We accept that. We do not know for sure whether there are any variations to that, or whether the federal government would or would not. We are accepting the provincial statement that the federal government will only accept at this level, and will not accept these things. It might be in reality that we have everything that is functioning under that agreement, but we do not know for sure because we have never seen it.

• 1205

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, what are the obstacles to your knowing?

**Mr. Tomlinson:** We have asked to see it, and we have been told it is none of our business.

[Traduction]

devrait être le cas si cette doléance des provinces pauvres était justifiée. Je commence à comprendre la raison de cette situation. Êtes-vous d'accord avec moi si je vous dis que la raison pour laquelle l'Ontario profite très peu du RAPC est que les municipalités—et tout particulièrement le grand Toronto, évidemment—s'occupent très activement des problèmes sociaux.

**M. Chong:** C'est très difficile à déterminer sans connaître les relations qui existent entre l'Ontario et le RAPC.

**M. Tomlinson:** Oui, c'est effectivement un problème. Nous n'avons jamais eu l'accord. Nous ne savons pas exactement en quoi il consiste et nous ne connaissons pas l'étendue de l'entente RAPC. Certainement, il y aurait lieu de dépenser plus pour les services sociaux dans le grand Toronto dans le reste de la province. Nous avons d'ailleurs parlé à la province de la possibilité d'augmenter le programme de supplément, d'augmenter les allocations, le financement des garderies, mais comme je vous l'ai dit, les sommes nécessaires ne sont jamais débloquées. La législation est provinciale; la contribution de la municipalité de Toronto dépend de cette législation. Autrement dit, si nous voulons dépenser 20¢ dans ce secteur, nous devons commencer par obtenir 80¢ des deux autres niveaux de gouvernement.

**M. Blaikie:** Monsieur le président, je n'en reviens pas de vous entendre dire que vous ne connaissez pas les termes de l'accord de partage du RAPC entre le gouvernement fédéral et la province de l'Ontario. Avez-vous posé la question et a-t-on refusé de vous répondre? Est-ce que vous avez besoin d'un bill sur la liberté d'information en Ontario? Comment cela se fait-il? Il me semble tout à fait incroyable de vous voir obligés d'agir dans le noir comme vous le prétendez; de vous voir ignorer quels sont les dollars du provincial qui valent 50¢ et quels sont ceux qui ne sont pas dans ce cas.

**M. Tomlinson:** En fait, nous n'avons jamais eu l'accord, mais je ne dis pas que nous n'en connaissons pas tous les termes. Évidemment, aux termes de l'accord général de bien-être, le gouvernement contribue 50¢, la province 30¢ et nous, 20¢. On nous dit que certains coûts administratifs ne seront plus partagés par le gouvernement fédéral. Bon. Nous ne savons pas s'il y a des variantes ou si le gouvernement fédéral agira ou n'agira pas dans ce sens. Nous croyons le gouvernement provincial lorsqu'il prétend que le gouvernement fédéral n'acceptera pas d'autres termes, qu'il n'ira pas au-delà de certaines limites. Il est possible que tout soit prévu dans cet accord fiscal, mais nous n'en savons rien parce que nous n'en avons jamais pris connaissance.

**M. Blaikie:** Monsieur le président, et pourquoi?

**M. Tomlinson:** Nous avons demandé d'en prendre connaissance mais on nous a répondu que cela ne nous regardait pas.



[Text]

**Mr. Blaikie:** You have been told by the provincial government . . .

**Mr. Tomlinson:** Yes.

**Mr. Blaikie:** . . . that it is none of your business what is cost shared and what is not cost shared.

**Mr. Tomlinson:** The agreement is between provincial and the federal governments.

**Mr. Blaikie:** I am almost breathless, Mr. Chairman; I do not know what to say next.

Have you considered asking your federal members of Parliament what is cost shared, and what is not?

I think I am surprised that the municipality of Metropolitan Toronto in picking up, as it does, such a large percentage of the cost of social services has not been more aggressive in trying to determine just what the province offers to you as reasons for not going into particular areas, or going into them. I just would like some more comment on why more has not been done to try to find out just what is cost shared, or whether or not the provincial government is telling you the full story, and why, up until now, it has been accepted that they have the right not to tell you.

**Mr. Tomlinson:** Mr. Chairman, I guess basically our relationship is with the province, and certainly the approach has been, through ourselves as staff of the social services committee at the political level, to the province through the Ministry of Community and Social Services, and that is our access. To my knowledge we have never made a formal approach to the federal government asking them to share with us a copy of the agreement.

**Mr. Blaikie:** Would you consider it?

**Mr. Tomlinson:** Yes, we would consider it, yes.

**Mr. Blaikie:** I think that would be an appropriate step. If you cannot find out from one level of government what the agreement is, then you might be able to find out from the other.

Going back to my original question, you are not prepared to say that one of the reasons the municipality is having to pick up an increasing percentage of the social services cost is because the Ontario government is deliberately underusing the Canada Assistance Program in the knowledge that those of you who are closer to the people, and therefore see and know more intimately the human problems which are involved, are going to have to pick up anyway, because you are not distant enough to kind of put it out of your mind.

I have a hunch that that is the way in which municipal governments can be taken advantage of because they do not have the distance that Queen's Park affords and therefore they feel politically, and also in a human sense, the needs of the people much more intimately, and I ask you to consider being more sort of forthright in your claims about the provincial government in the way in which they have underused the Canada Assistance Plan.

[Translation]

**M. Blaikie:** C'est le gouvernement provincial qui vous a répondu . . .

**M. Tomlinson:** Oui.

**M. Blaikie:** . . . que cela ne vous regarde pas, que le fait de savoir quels sont les frais qui sont partagés ou non ne vous concerne pas.

**M. Tomlinson:** Il s'agit d'un accord conclu entre les gouvernements provinciaux et fédéral.

**M. Blaikie:** Je dois vous dire monsieur le président que je reste bouche bée devant une telle déclaration.

Avez-vous étudié la possibilité de demander aux députés fédéraux quels sont les frais qui sont partagés et ceux qui ne le sont pas?

En assumant comme elle le fait une si grande part des frais des services sociaux, comment la municipalité du grand Toronto n'essaye-t-elle pas d'apprendre davantage de la province la raison pour laquelle celle-ci participe ou non à certains programmes? Pourquoi n'a-t-on pas fait plus d'efforts pour essayer de voir quels étaient les services fournis par les différents paliers grâce à un système de frais partagés? Ou peut-être le gouvernement provincial a-t-il fait preuve de mutisme jusqu'à présent et pourquoi? Pourquoi lui a-t-on permis d'agir de la sorte?

**M. Tomlinson:** Monsieur le président, nous traitons en fait avec la province et jusqu'à présent nous avons accès au ministère des Services communautaires et sociaux grâce à notre participation au Comité des services sociaux. Nous n'avons jamais, à ma connaissance du moins, contacté le gouvernement fédéral pour obtenir des exemplaires de l'entente.

**M. Blaikie:** Songeriez-vous à procéder de la sorte?

**M. Tomlinson:** Certainement.

**M. Blaikie:** Je crois qu'il conviendrait d'agir ainsi, car si vous ne pouvez obtenir des renseignements à un palier de gouvernement, vous pourriez très certainement en obtenir de l'autre.

Pour en revenir à ma première question, il me semble que vous n'êtes pas prêt à dire qu'une des raisons pour lesquelles la municipalité doit défrayer un pourcentage de plus en plus grand des services sociaux est que le gouvernement ontarien sous-utilise de façon délibérée le Régime d'assistance publique du Canada parce qu'il sait que les organismes qui sont plus intimement en contact avec les problèmes humains se sentiront moralement obligés de faire quelque chose en la matière.

A mon avis, c'est la raison pour laquelle les gouvernements municipaux peuvent être en quelque chose exploités; ils ne sont pas aussi distants que Queen's Park des problèmes humains. J'aimerais vous demander d'être plus direct dans vos revendications auprès du gouvernement provincial, gouvernement qui n'a pas recours autant qu'il le devrait au Régime d'assistance publique du Canada.

[Texte]

**Alderman Chong:** I think that observation is well taken, but that is precisely one of the worries we have about the potential of the federal government cutting back on social service spending as well.

**Mr. Blaikie:** That is a point well taken.

**The Vice-Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Thank you, Mr. Chairman. It is nice being back in my home city of Toronto after spending the last couple of days in St. John's, Newfoundland, and Charlottetown, Prince Edward Island, where we were very well received. Of course, down there, Mr. Chairman, we were dealing with the two poorest provinces in the federation, and we heard in a very hectic two days, from their ministers and from their client interest groups, the moneys they need in catch-up funds just to be brought up to the national average in social services, health care and post-secondary programs. Here in Toronto, where we are supposed to have very sophisticated, I think, and a very great number of dedicated people, from Mr. Tomlinson down in his field, and a great number of dedicated social workers, we are also hearing this morning about the problems we have at the local level here. I might just pursue a little bit what Mr. Blaikie and, I guess, Mr. Blenkarn's point of \$62 per capita being the lowest in the country spent by the federal government on CAP to the provinces, Mr. Tomlinson or Mr. Chong, is this because of this 50-30-20 per cent sharing formula in many of the matters? Or is it because there really is less need per capita in the province from your perception in Toronto? Could you elaborate perhaps a bit more on why do we have the lowest? Are there some programs being funded by CAP in other provinces that are not being funded in Metropolitan Toronto or Ontario to your knowledge?

• 1210

**Mr. Tomlinson:** Mr. Chairman, I guess that is very difficult to answer because we do not really know exactly what the province includes in that sharing. Some costs which might be considered social services in other provinces for example, might be considered as health services or as relating to some other area in this province. So it is very difficult to respond to that. Basically, Metro has a good variety and level of programming. I do not think in essence the province has to take a back seat. We have a good level of services for the people who need them. Maybe we do not have enough for those services, but the programming and the services provided are very extensive.

I do not know the unemployment statistics for example. I am sure that Ontario's unemployment rate is lower than some of the other provinces, and this which does get into your last point, I think. Probably there is not the great need for the income maintenance on a percentage basis in Ontario that there is in some of the other provinces. And we are very fortunate in having a reasonably low income rate in Metropolitan Toronto, for example. Our costs related to that particular problem have just not increased over the last three or four years and we are remaining fairly constant. So I think this is one of the areas in which the Province of Ontario finds that it is in a little stronger position than some of the provinces. But I

[Traduction]

**M. Chong:** Votre remarque est valable et c'est précisément l'une des raisons pour lesquelles nous nous inquiétons lorsque nous pensons que le gouvernement fédéral pourrait peut-être imposer des coupures dans les dépenses se rapportant aux services sociaux.

**M. Blaikie:** Cet argument est valable.

**Le vice-président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Merci monsieur le président. Je suis heureux d'être de retour dans ma ville de Toronto après avoir passé les deux derniers jours à Saint-Jean de Terre-Neuve et à Charlottetown dans l'Île-du-Prince-Édouard où nous avons d'ailleurs été très bien reçus. Nous étions pendant ces quelques derniers jours dans les deux provinces les plus pauvres de la Fédération et nous avons entendu au cours des derniers jours les témoignages nombreux des ministres et des différents groupes d'intérêt de ces provinces au sujet des fonds qui seraient nécessaires à celles-ci pour rattraper la moyenne nationale en matière de services sociaux, de soins de santé et de programmes d'enseignement postsecondaire. Nous avons ici des personnes très compétentes et extrêmement dévouées comme M. Tomlinson ainsi que beaucoup de travailleurs sociaux. Ils nous font part ici des problèmes qu'ils rencontrent. J'aimerais poursuivre quelque peu la discussion entamée par MM. Blaikie et Blenkarn. M. Blenkarn a parlé de \$62 par habitant, chiffre le moins élevé de toutes les dépenses fédérales dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada au pays. Est-ce dû, monsieur Tomlinson ou monsieur Chong, à cette formule de partage des coûts qui est de 50-30-20 p. 100? Ou bien croyez-vous plutôt que c'est dû au fait que les besoins par habitant sont moins élevés à Toronto que dans d'autres parties du pays? Est-ce qu'il y a d'autres programmes financés dans le cadre de ce régime dans d'autres provinces qui ne sont pas financés à Toronto ou en Ontario?

**M. Tomlinson:** Il est très difficile de répondre à cette question car nous ne savons pas exactement ce que la province inclut dans ce partage. Certains coûts qui peuvent être considérés comme des coûts de services sociaux dans d'autres provinces de santé ou relevant d'autres domaines dans notre provinces. Il est par conséquent difficile de répondre à votre question. De façon générale, le grand Toronto a une bonne variété de programmes et la province n'est certainement pas en retard sur d'autres. Nous avons de bons services pour les gens qui en ont besoin. Peut-être n'avons-nous pas suffisamment de fonds, mais les programmes et les services sont assez complets.

En matière de chômage, je n'ai pas les chiffres. Je suis sûr que le taux de chômage de l'Ontario est inférieur à celui d'autres provinces et que le niveau de soutien du revenu y est moins important également. Ainsi donc, la province de l'Ontario se trouve-t-elle en peut-être meilleure posture que certaines autres provinces canadiennes. Cependant, je fais une mise en garde, il faudrait sans doute étudier ce que représentent les services sociaux pour la province avant de pouvoir vraiment juger. Il faudrait également savoir ce que représente le pourcentage par habitant, ce que nous ne connaissons pas véritablement.



[Text]

think for the answer to that question, really you would have to look at the province to see what they include in social services, and what makes up that per capita percentage, which we really do not know.

**Mr. Weatherhead:** I think you have touched on it though and you do have a lot of problems which come from the highly urbanized area here and other urbanized areas around southern Ontario, of which they may not have quite the same types of problems in the outports of Newfoundland. So while you may be better off in some ways with perhaps lower rates of unemployment, you still have all the other problems. I do not think we have heard too much about day care centres, for instance, in St. John's, but it is a real issue here. It is a real issue in the cities of southern Ontario and most of the cities across the country, I think. We will find out.

Could you mention briefly what the background is of this 50-30-20 split? Is that historical? Does it go back a long way in history? I do not think really it exists in any place else in the country, or maybe there is one exception.

**Mr. Tomlinson:** Basically it goes back a lot of years under the Canada Assistance Plan. As I say, 50 per cent is put up by the federal government, and I guess in some of the programs which they administer themselves, the provinces put up the other 50 per cent. Or the programs administered by the local government they put 30 per cent in most of them and, then, the municipality picks up the other 20 per cent. Now there are some programs like homes for the aged operations, for example, which is on a 70-30 per cent basis. So these are the problems we have and I do not know exactly but I presume that, if the federal government is putting in 50 cents, we are putting in 30 per cent and the province is putting in 20 per cent. For child day care, for example, again it is a 50-30-20 split.

This funding relationship has been there for years, that is ever since the Canada Assistance Plan came into effect. The contribution of municipality has changed over the years. We have gone from 50 per cent in some programs to 40 per cent, to 30 per cent, to 20 per cent—the Children's Aid Societies are a good example of that, over the years we have progressed to the point of the present funding formula of 50-30-20. Basically, if you look at everything we do and put it all together, as the charts will prove, we are paying for about 21.5 per cent of what we do today, so it is pretty close to an 80-20 funding formula at this time.

• 1215

**Mr. Weatherhead:** Is this just in metropolitan Toronto, or is it similar right across the province?

**Mr. Tomlinson:** Right across the province, yes.

**Mr. Weatherhead:** Getting into the other business about the CAP agreement and your difficulty in getting detailed information about it, even though you think you know the basic elements—and I am sure if anybody would, you would—do you have any continuing discussions with the Department of National Health and Welfare in Ottawa, on an informal basis, with the social security people up there? Who is the deputy

[Translation]

**M. Weatherhead:** Je crois que vous avez quelque peu abordé cette question et vous avez de plus beaucoup de problèmes dus à la grande urbanisation de votre province, dans le sud par exemple. Les problèmes ne sont sans doute pas les mêmes que ceux des régions éloignées de Terre-Neuve. Ainsi, si votre situation est meilleure que celle des autres provinces en matière de chômage par exemple, cela ne signifie pas que vous n'avez pas de problèmes. En matière de garderies, par exemple, nous n'en avons pas entendu parler autant à Saint-Jean de Terre-Neuve qu'ici. C'est un véritable problème dans les villes du sud de l'Ontario et dans la plupart des villes de notre pays.

Pourriez-vous nous expliquer ce partage des frais sur cette base de 50-30-20 p. 100? Est-ce que cela s'est toujours fait comme cela? Depuis longtemps? Dans les autres régions du pays?

**M. Tomlinson:** En fait, ce système remonte au début du Régime d'assistance publique du Canada. Comme je l'ai dit, 50 p. 100 des fonds proviennent du gouvernement fédéral et la province, dans le cas des programmes qu'elle administre elle-même, intervient pour les autres 50 p. 100 des frais. Dans le cas des programmes administrés par les gouvernements locaux, la province intervient à 30 p. 100 et la municipalité à 20 p. 100. Dans le cas de certains programmes comme les résidences pour vieillards par exemple, le partage se fait sur une base de 70 et 30 p. 100. Je suppose que le gouvernement fédéral intervient à 50 p. 100, nous finançons 30 p. 100 et la province 20 p. 100. Dans le cas des garderies, il s'agit de 50-30 et 20 p. 100.

Cette répartition du financement date de l'instauration du Régime d'assistance publique du Canada. La contribution de notre municipalité a changé au cours des années. Nous sommes passés de 50 p. 100 pour certains programmes à 40 p. 100 puis à 30, puis à 20. Les sociétés d'aide à l'enfance sont un bon exemple de ce genre de phénomène. Au cours des années, nous en sommes arrivés à la formule actuelle de 50, 30 et 20 p. 100. Si vous tenez compte de tous nos services, vous verrez, comme l'indiquent nos tableaux, que nous défrayons 21.5 p. 100 des programmes et le financement à l'heure actuelle est de 80 et 20 p. 100.

**M. Weatherhead:** S'agit-il de chiffres qui s'appliquent simplement au grand Toronto ou à toute la province?

**M. Tomlinson:** A toute la province.

**M. Weatherhead:** Au sujet de l'entente concernant le Régime d'assistance publique du Canada et les difficultés que vous rencontrez à obtenir des renseignements précis à ce sujet, même si vous êtes au courant des grandes lignes, avez-vous des discussions permanentes avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social fédéral? Avez-vous des discussions officielles avec les personnes de la sécurité sociale? De quel

[Texte]

minister there in charge of CAP? It just slips my mind at the moment. I can see, perhaps, as a lawyer, that theoretically maybe only the parties to an agreement can have a right to the agreement, though I am as astounded as is Mr. Blaikie that with your continuous discussions and your coming and going with the province, particularly, that you could not actually see copies of the papers in question. I do not know what is a great big secret about it all. You are supposed to know these things to be able to administer them better, I would think, and to know what you can do, from a local government point of view, and what you cannot do.

Maybe Mr. Chong, who I think has just been getting into this business in the last few months, will be able to pursue it at a political level—I realize that at the public service level it may be more difficult to get into it. Do you have any sort of informal discussion with the Health and Welfare people in Ottawa about matters of mutual concern?

**Mr. Tomlinson:** Not on a very formalized basis. Any contact with the federal level would be on a specific question, or on something that we wanted, it would certainly not be in relation to the provincial agreement with them. It is a very, I guess arm's-length type of relationship with the federal government. Basically our automatic source is the provincial government; we deal through the provincial government who, in turn, deal with the federal level of government.

**Mr. Weatherhead:** I will just be another minute or so, Mr. Chairman. Was that because you have been sort of discouraged from doing that, one way or another? It seems to me that they have a lot of expertise up there, as there is, of course, at Queen's Park, as there is in your own office. It seems to me that there are better ways, perhaps, of looking at the funding and delivery; there are new matters that might be funded coming up all the time, there are new problems coming up in the big cities or the rural areas. I would think, in a kind of professional way, you would be wanting to have very close discussions, if not negotiations, just exchanging information and ideas with your counterparts in the field, no matter where they were. Has there been some discouragement? Is it just not the thing to do? How would you assess that?

**Mr. Tomlinson:** No, I do not think the provinces openly discouraged it. I guess it is something that has developed over the years, the relationship between the local government and the province, local government's taking their problems to the provincial level and relying on the province to take those concerns or problems to the federal level in their discussions. With the federal programs like old age security, for example, the guaranteed income supplement, unemployment insurance, of course there is a good relationship between our operation and theirs, and a tremendous amount of dialogue goes back and forth between us concerning those programs. But on the actual funding under CAP, this sort of thing, there has been very little dialogue between ourselves and the federal level.

**Mr. Weatherhead:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, I want to get one issue quite clear. In Canada at this moment we have the British North

[Traduction]

sous-ministre relève le Régime d'assistance publique? J'oublie pour l'instant. Je peux comprendre du point de vue juridique que théoriquement seules les parties à une entente ont le droit de connaître en quoi consiste celle-ci. Cependant, je suis étonné comme M. Blaikie que vous ne poussiez pas, surtout dans le cadre de vos discussions continues avec la province, que vous ne puissiez pas donc savoir exactement en quoi consiste l'accord. Je ne vois vraiment pas pourquoi un tel secret doit entourer cette entente. Vous devriez être au courant afin de mieux administrer le programme et de mieux savoir quoi faire.

M. Chong qui s'est occupé de la question au cours des derniers mois pourra sans doute intervenir au niveau politique; je crois qu'il serait très difficile d'intervenir au niveau social. Avez-vous des discussions officielles avec des gens du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social fédéral au sujet de questions d'intérêt commun?

**M. Tomlinson:** Pas de façon très structurée. Tout contact que nous avons avec le gouvernement fédéral porte sur une question précise ou pour régler un problème que nous aurions. Certainement pas en ce qui touche l'entente avec la province. Nous avons des rapports assez distants avec le gouvernement fédéral. Notre source automatique est le gouvernement provincial et nous faisons affaire par l'entremise du gouvernement provincial qui, à son tour, traite directement avec le gouvernement fédéral.

**M. Weatherhead:** J'en ai pour une ou deux autres minutes, monsieur le président. Est-ce dû au fait que l'on vous a découragés? Il me semble que les compétences ne manquent pas, ni au niveau fédéral, ni au niveau provincial, ni dans votre bureau. Il me semble qu'il y a une meilleure façon d'étudier la question du financement et de la fourniture de services. On propose tout le temps de nouveaux services, il y a de nouveaux problèmes qui surgissent constamment dans les grandes villes ou dans les régions rurales. Je suppose que vous voudriez sans doute avoir des discussions, si ce n'est entrer en négociation avec vos homologues des autres paliers de gouvernement, vous voudriez sans doute échanger des renseignements et des idées avec eux. Vous en a-t-on découragés? Est-ce que ce n'est pas comme cela que les choses fonctionnent?

**M. Tomlinson:** Non, je ne crois pas que les provinces découragent ouvertement une telle façon de procéder. Il s'agit plutôt d'une situation qui s'est développée au cours des années. Les gouvernements locaux discutent de leurs problèmes avec le gouvernement provincial et comptent sur lui pour en discuter avec le gouvernement fédéral. En ce qui concerne les programmes fédéraux comme ceux de la sécurité de la vieillesse, par exemple, le supplément du revenu garanti, l'assurance-chômage, nos rapports et le dialogue sont très bons entre nous et le gouvernement fédéral. En ce qui concerne le financement du Régime d'assistance publique du Canada, cependant, il y a eu très peu de discussions entre nous-mêmes et le gouvernement fédéral.

**M. Weatherhead:** Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Monsieur le président, j'aimerais préciser une question de façon assez catégorique. Au Canada, à l'heure



[Text]

America Act that sort of divides up the legislature jurisdiction. I want to ask Mr. Chong specifically whether he is asking this task force to consider making a recommendation that would call for a change in the British North America Act which would give the municipalities some constitutional status, or are you just really saying to us that you are unhappy with the relationship that your group has with your own provincial government?

**Alderman Chong:** The latter analysis is correct.

**Mr. Thacker:** Perhaps you would comment then as to the actual experience you had when the federal government had a department of urban affairs. Did you find that worked in this area of social assistance in any way superior to your existing system?

**Mr. Tomlinson:** No, I do not think it worked any better. The relationship was not any better in those days when it was in operation.

**Mr. Thacker:** My third point is that there is one way in which the federal government could take over a totally direct relationship with the citizens in this whole area of social assistance, and that would be with the negative income tax. The minute we administer it federally under the Income Tax Act, then we do not have to deal with any provincial government, we deal directly with citizens. I am wondering if you have analysed through your resources the savings in costs there would be by eliminating old age security, GIS, the general welfare plan and all of those programs in favour of a negative income tax administered by Ottawa.

**Mr. Tomlinson:** No. From our standpoint I can assure you we have never done such an analysis. It would be extremely difficult for us. All of the costs related to most of the programs, Old Age Security, Guaranteed Income Supplement, are federal costs. The cost of duplication that forces us to touch those people because of the income levels certainly we could assess, but I do not think any government has really looked at that negative income tax or guaranteed income program and said how much is it going to cost in relation to how much we can save. There is certainly bound to be a lot of savings through the system, but I do not think anybody has really done an analysis on it.

**Mr. Thacker:** There were some experiments run on that. I know one went in northern Manitoba and it seemed to get kind of botched up or confused in that the results are rather inconclusive at this point. But it would be something perhaps that your Metropolitan Toronto Department of Social Planning could take up, because of course within Canada you would be the major focal point I suppose. It might be worthwhile to see how many civil servants would be released, and middle people, that would therefore free up money that could go directly to genuine people in need. I just suggest that.

Can you give me a comment as to your opinion on the over-all quality of social assistance in Ontario?

**Mr. Tomlinson:** Yes. As I think I said before, I think the Province of Ontario has a very broad range of social services; I

[Translation]

actuelle, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoit un cloisonnement des compétences. J'aimerais demander précisément à M. Chong s'il aimerait que notre groupe de travail parlementaire étudie la possibilité de présenter une recommandation voulant que l'on apporte des modifications à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, modifications qui donneraient aux municipalités un statut aux termes de la Constitution? Ou bien M. Chong voudrait-il simplement nous dire qu'il n'est pas satisfait des rapports que son groupe entretient avec le gouvernement provincial?

**M. Chong:** C'est votre deuxième constatation qui est exacte.

**M. Thacker:** Alors pourriez-vous nous dire comment vous envisagiez la situation lorsque le gouvernement fédéral avait un ministère des Affaires urbaines. La situation était-elle alors préférable à celle que vous connaissez à l'heure actuelle en matière d'aide sociale?

**M. Tomlinson:** Je ne crois pas que la situation était meilleure à cette époque.

**M. Thacker:** Mon troisième argument est le suivant: une autre façon qui permettrait au gouvernement fédéral d'avoir des rapports directs avec les citoyens en matière d'assistance sociale serait de procéder par le truchement d'un impôt sur le revenu négatif. De cette façon, le gouvernement fédéral ne devrait plus passer par le gouvernement provincial. Avez-vous étudié les économies qui pourraient résulter si l'on éliminait les programmes de sécurité de la vieillesse, le supplément du revenu garanti, le bien-être social et cetera et si l'on adoptait un impôt sur le revenu négatif administré directement par Ottawa.

**M. Tomlinson:** Non. Je puis vous dire que nous n'avons jamais procédé à une telle analyse, qui serait d'ailleurs très difficile à faire pour nous. Tous les coûts qui se rapportent aux programmes de sécurité de la vieillesse, supplément du revenu garanti sont des coûts assumés par le gouvernement fédéral. Nous pourrions évaluer les frais qu'implique le double emploi en la matière, mais je ne crois pas qu'aucun gouvernement ait étudié cette question des économies réalisées si l'on instaurait un système d'impôts sur le revenu garanti. Il y aurait certainement de grandes économies, mais je ne crois pas que l'on ait fait d'analyses de cette question.

**M. Thacker:** Certaines expériences ont été faites en la matière. Je sais qu'il y en a eu une dans le nord du Manitoba mais que cette expérience a été mal faite et que les résultats n'ont pas été très concluants. Je crois cependant que votre service de planification sociale du grand Toronto pourrait faire une telle étude étant donné son importance. Il serait intéressant de voir de combien de fonctionnaires on pourrait se passer, ce qui permettrait d'utiliser cet argent pour les personnes véritablement dans le besoin. C'est du moins ce que je proposerais de faire.

Pourriez-vous me dire ce que vous pensez de la qualité de l'aide sociale en Ontario?

**M. Tomlinson:** Oui. Comme je crois l'avoir dit précédemment, la province de l'Ontario a une vaste gamme de services

[Texte]

think probably one of the best over-all programs of social services in the country, or in North America. The province, through its legislation in the municipalities, do respond to the various needs of people. Whereas we might have some dispute about the funding levels or the amount of the assistance, certainly the broad range of programs, whether they meet the total need or not, responds to individual needs of people across Ontario.

**Mr. Thacker:** My final question then is to ask you more specifically as to what you believe that we, as a task force, can be putting in our report that will help you within the existing BNA Act that you are saying you want to keep. I am not exactly clear what specifically you want us to be recommending.

**Mr. Tomlinson:** I guess the first thing is that at least the federal contribution to social services programming under CAP will not be decreased. I think that is our first major concern. If there are going to be any major changes in the Canada Assistance Plan formula funding arrangements, programs that will be funded under the program, we would like to have some input; in other words, we would like to have the opportunity to sit down with the federal and the provincial governments before those changes are made. Being a partner in the delivery and in the funding of these services, we just feel we would like to be part of it before that decision is made and becomes final. Our major concern is that there is not a pull-back of federal funding which means that it is going to impact on the provincial level which could then impact on the local government level.

**Mr. Thacker:** Thank you very much, Mr. Chairman.

• 1225

**Alderman Chong:** If I could just add to that. I think our position has been—I guess we are a little selfish—that we feel that Metro Toronto, being the size it is and given the financial position it is in, wants to be treated a little differently, because we feel we are unique. We want to have a lot more input, rather than the traditional role that municipalities have in relationship to the province.

**The Vice-Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Sorry, I meant Mr. Thacker. Are you finished, Mr. Thacker?

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman.

I am a little disappointed that the witnesses have not publicly sought the document which they say they do not have access to. Certainly by next Tuesday we will find out whether this document is in the public domain or not, either via a question on the order paper or a request for documents. If it is public, it will be available to you by Tuesday or Wednesday of next week, I can assure you.

I think the witnesses will realize that these hearings provide a good public forum for the airing of their problems, but so far most of the groups that are concerned with social service have not given us any clear indication of what they want the federal

[Traduction]

sociaux, sans doute un des meilleurs programmes en la matière de notre pays ou de l'Amérique du Nord. La province et les municipalités répondent à toute une gamme de besoins de leur population. Nous ne sommes pas toujours d'accord sur l'importance du financement ou le montant de l'aide, mais il est certain qu'il existe une très grande variété de programmes qui répondent aux besoins très différents de notre population, que ces programmes répondent totalement à ces besoins ou non.

**M. Thacker:** J'aimerais maintenant vous poser une question précise. À votre avis, qu'est-ce que notre groupe de travail pourrait recommander dans son rapport? Je ne sais pas exactement.

**M. Tomlinson:** Nous aimerions que la contribution fédérale aux services sociaux dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada ne soit pas diminuée. C'est notre première grande préoccupation. S'il y a des changements importants qui interviennent dans ce régime et dans les accords fiscaux qui visent celui-ci, nous aimerions avoir notre mot à dire. En d'autres termes, nous aimerions avoir la possibilité de nous asseoir à la même table que les gouvernements fédéral et provinciaux avant que ces changements n'interviennent. Étant donné que nous sommes un partenaire en ce qui concerne la fourniture de tels services et le financement de ceux-ci, nous estimons que nous devrions participer aux décisions avant que celles-ci ne soient prises. Notre principale préoccupation vise le retrait de certains fonds fédéraux, qui auraient une influence néfaste sur le niveau de financement provincial et par ricochet sur le niveau de financement local.

**M. Thacker:** Merci monsieur le président.

**M. Chong:** Pourrais-je ajouter ceci: étant donné l'importance de notre métropole et sa situation financière, nous estimons que le grand Toronto devrait être traité un peu différemment. Nous voulons participer davantage aux prises de décisions et non assumer le rôle traditionnel d'un municipalité vis-à-vis de la province.

**Le vice-président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Merci monsieur le président.

**Le vice-président:** Je m'excuse, je voulais donner la parole à M. Thacker. Avez-vous fini, monsieur Thacker?

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président.

Je suis quelque peu déçu de voir que les témoins n'ont pas essayé publiquement d'obtenir le document auquel ils n'ont pas accès. Mardi prochain, nous saurons si ces documents sont du domaine public ou non en inscrivant une question au Feuilleton ou en présentant une demande de documents. S'il s'agit d'un document public, vous pourrez le consulter mardi ou mercredi de la semaine prochaine, je puis vous en assurer.

Les témoins se rendront vite compte que nos réunions donnent la possibilité de discuter ouvertement de certains problèmes. Jusqu'à présent, la plupart des groupes que nous avons entendus qui travaillent dans le domaine des services sociaux



## [Text]

government to do in renegotiating these agreements, apart from the clear indication that they do not want a decrease in funding. In many cases they want an increase in funding and we expected that message as we crossed the country.

I would like to deal with the \$62 per capita spending in Ontario and two statements which I did not understand and need clarification on. There was one statement in reply to a question that there might be less income maintenance in Ontario because of less unemployment and so on, but, earlier on the statement was made that there was a requirement for increased moneys for income maintenance. The two things did not seem to go together. Can I assume that what you require is increased income maintenance for a smaller percentage of persons? Is that what you are getting at? The two statements did not jive.

**Mr. Tomlinson:** Yes, Mr. Chairman, what I was referring to was that the levels of assistance of the income maintenance programs now provided under legislation, should be raised. What we are saying is that the allowance level is not adequate; what I am saying on the other side is that, with the low unemployment rate in Metro Toronto and in the province, compared to some of the other provinces, the total case load that we are assisting in Ontario is perhaps not as great as it would be in some other provinces, so we need money for a smaller group. We do not have as large a group as some other provinces might have as a percentage of their population.

**Mr. Herbert:** Who tells you the maximum level to which you can establish income maintenance?

**Mr. Tomlinson:** The province sets the amounts of income. It is \$238 for a single person . . .

**Mr. Herbert:** Could the province increase that allowance?

**Mr. Tomlinson:** The province could increase it; Metro cannot. So we are asserting there that the levels of income in Metro should be beyond what they are now.

**Mr. Herbert:** If the allowance were increased, you would not dispute that in that case, the federal government would then share in costs?

**Mr. Tomlinson:** You would pay your 50 cents . . .

**Mr. Herbert:** 50 per cent.

**Mr. Tomlinson:** . . . Metro would pay their 20 cents, and I would assume the provincial share of per capita costs for social services would also go up yes.

**Mr. Herbert:** At the moment, we have the cost-sharing agreement.

**Mr. Tomlinson:** That is right.

**Mr. Herbert:** Do you favour a continuation of the cost sharing?

**Mr. Tomlinson:** In my personal opinion, yes. I think the cost-sharing agreement we have now which identifies money to program is probably . . . Some people will argue for block funding or formula funding, but I think the programs which

## [Translation]

ne nous ont pas dit clairement ce à quoi ils s'attendaient de la part du gouvernement fédéral au moment de la renégociation des accords. Ils se sont contentés de nous indiquer clairement qu'ils s'opposaient à toute diminution des contributions. Dans de nombreux cas, les témoins veulent une augmentation des contributions, ce à quoi nous nous attendions pour tout le pays.

J'aimerais avoir certaines précisions au sujet d'une déclaration portant sur ces \$62 par habitant dépensés en Ontario. En réponse à une question, on a dit que le soutien des revenus en Ontario était sans doute moins important que dans d'autres provinces étant donné le nombre moins important de chômeurs, etc. Cependant, précédemment, on a dit qu'il faudrait augmenter la contribution visant le soutien du revenu. Il me semble qu'il y a contradiction. Dois-je comprendre que vous préconisez une augmentation des contributions en ce domaine pour un plus petit pourcentage de personnes?

**M. Tomlinson:** C'est bien cela. Je voulais dire que les programmes de soutien prévus à l'heure actuelle aux termes de la loi devraient obtenir un financement accru. Les contributions à l'heure actuelle ne sont pas adéquates à notre avis. D'autre part, je signalais également qu'étant donné le faible taux de chômage dans le grand Toronto et dans le reste de la province par rapport à d'autres provinces, le nombre total de personnes aidées de cette façon en Ontario n'est peut-être pas aussi élevé que dans d'autres provinces. Nous avons donc besoin d'argent pour un groupe moins important. Notre groupe est moins important que dans d'autres provinces par rapport au pourcentage de la population.

**M. Herbert:** Qui détermine le plafond d'un tel revenu?

**M. Tomlinson:** C'est la province. A l'heure actuelle, le plafond est de \$238 pour un célibataire.

**M. Herbert:** La province pourrait-elle augmenter cette allocation?

**M. Tomlinson:** Oui, mais pas la métropole. Nous prétendons que les niveaux de revenus dans le grand Toronto devraient être supérieurs à ce qu'ils sont à l'heure actuelle.

**M. Herbert:** Si les allocations étaient augmentées, le gouvernement fédéral participerait aux frais?

**M. Tomlinson:** Il paierait 50¢.

**M. Herbert:** Vous voulez dire 50 p. 100?

**M. Tomlinson:** Et le grand Toronto contribuerait 20¢. Je suppose que la part du gouvernement provincial *per capita* pour les services sociaux serait majorée également.

**M. Herbert:** A l'heure actuelle, il existe une entente de partage des frais.

**M. Tomlinson:** Oui.

**M. Herbert:** Préconisez-vous la continuation du programme de partage des frais?

**M. Tomlinson:** Personnellement, oui. Les ententes de partage des coûts actuelles qui attribuent une somme fixe d'argent à un programme sont sans doute . . . Certains parleront en faveur du financement global ou du financement par formule,

*[Texte]*

are tied into certain specific programs guarantee that the money will at least go to resolve some of those problems that are identified.

**Mr. Herbert:** This surprises me because I expected they would want cost sharing rather than block funding in the provinces, where there is greater spending, but there would appear to be some advantage in Ontario in block funding since Ontario per capita gets the least. But you indicate that you prefer to stay with cost sharing.

**Mr. Tomlinson:** Yes. From a provincial perspective, I cannot answer for them. They probably would prefer block funding. But, as I say, with block funding from a local government which is delivering the service there are a lot of other problems created. When you are given a block of money and told to provide a certain level of funding to a variety of programs within that block, it becomes very difficult in times of constraint at the local level to take money from day care to put into income maintenance, for example, if you are restricted to a total ceiling and not an individual ceiling under the legislation.

**Mr. Herbert:** The implication then is that under block funding you are not too sure that the province would provide as much for what you want as they do under the cost-shared program.

**Mr. Tomlinson:** That is basically it, yes.

**Mr. Herbert:** Okay. Concerning the housing problem, when the community service program of Canada Mortgage and Housing was cancelled recently—at least, it is to be terminated at the end of this year—a suggestion was made by the minister that he was considering a federal shelter allowance. Now the advantage of a federal shelter allowance is that the federal government would then be providing money directly to the needy. It would be 100 cents on the dollar from a federal point of view. Would you like to comment?

**Mr. Tomlinson:** Basically, I would see that as a good program. The direct subsidization of individuals in their shelter costs is recognition that there are a lot of people who just cannot afford today's shelter costs on their incomes. Such a program, funded 100 per cent by the federal level of government, certainly would be most welcome. There are a lot of people on waiting lists for provincial housing programs, for Metro housing programs, who certainly could be subsidized directly while they are waiting for admission to low-cost or subsidized housing and who, in some cases, might never need that housing if they were getting an adequate supplement to stay where they are.

**Mr. Herbert:** Of course, if a shelter allowance was provided, then presumably we would no longer participate in the sharing of the cost in any other form, as we do at the present time. I am referring to housing, of course.

**Mr. Tomlinson:** Yes, I would presume you would carry on sharing on the existing portfolio which is there, but expansion would be drastically . . .

**Mr. Herbert:** Other than housing.

*[Traduction]*

mais à mon sens, si l'argent est lié à des programmes particuliers, alors on a une garantie que cet argent aidera à régler certains des problèmes identifiés.

**M. Herbert:** Cela m'étonne, car j'aurais pensé que les provinces préféreraient le partage des coûts plutôt que le financement global; la raison en est sans doute l'Ontario pourrait tirer certains avantages du financement global, vu qu'elle reçoit le moins d'argent par personne. Mais vous préféreriez l'entente de partage des frais.

**M. Tomlinson:** Oui. Je ne peux toutefois répondre au nom des provinces. Elles préféreraient sans doute le financement global. Le financement global peut créer un grand nombre de problèmes pour le gouvernement local qui doit dispenser le service. Si on reçoit une somme globale d'argent pour assurer le financement à un certain niveau d'un ensemble de programmes, il est plus difficile, au moment de restrictions budgétaires au niveau local, de prendre de l'argent dans le programme des garderies pour assurer le programme de supplément au revenu par exemple si un plafond général est établi, plutôt qu'un plafond individuel prescrit par loi.

**M. Herbert:** Vous dites donc, qu'avec le financement global, vous n'êtes pas aussi certain que la province vous en donnera autant qu'aux termes d'un programme de partage des frais.

**M. Tomlinson:** Au fond, oui.

**M. Herbert:** Très bien. Passons au problème du logement. Lorsque le programme des services communautaires de la Société canadienne d'hypothèques et de logement a été annulé récemment—c'est-à-dire que le programme se terminera à la fin de cette année—le ministre a dit qu'il étudiait la possibilité d'une allocation de logement fédérale. Dans un tel cas, le gouvernement fédéral aurait l'avantage d'octroyer de l'argent directement aux personnes nécessiteuses. C'est-à-dire que le gouvernement fédéral pourrait subventionner à 100 p. 100 les gens dans le besoin. Avez-vous des remarques à cet égard?

**M. Tomlinson:** Fondamentalement, c'est un bon programme. La subvention directe des frais de logement des individus reconnaît le fait que bien des gens aujourd'hui ne peuvent se permettre de payer leur loyer à même leur revenu. Un programme de financement à 100 p. 100 par le gouvernement fédéral serait très bien accueilli. Il y a un grand nombre de gens sur les listes d'attente des programmes de logements provinciaux et métropolitains qui pourraient être ainsi subventionnés directement, en attendant d'être admissibles à un logement subventionné ou à loyer modique, et qui, dans bien des cas, pourraient ne pas avoir à recourir à de tels moyens s'ils avaient un supplément suffisant pour leur permettre de rester là où ils logent actuellement.

**M. Herbert:** Bien sûr, si une telle allocation de logements était assurée, le gouvernement fédéral devrait se retirer de tout autre programme de partage des coûts pour les logements, qui sont actuellement en cours.

**M. Tomlinson:** Oui, mais je suppose que le gouvernement continuerait à partager les coûts pour le portefeuille actuel, mais l'expansion serait dramatiquement . . .

**M. Herbert:** Oui pour toute autre activité que le logement.



[Text]

**Mr. Tomlinson:** Right.

[Translation]

**M. Tomlinson:** Bien sûr.

• 1235

**Mr. Herbert:** Now, what we have to make up our minds to, of course, is that if we are unable or if we feel that it is not possible to have an agreement with the provinces that control the manner in which the funds are spent, and if we feel that the money is not being used for the purposes intended, then the alternative is for the federal government to look for alternative ways in which it can intervene directly.

The federal government presumably cannot get, or, at least, is not likely to get, agreement with the provinces for intervention at the municipal level, since the municipalities are a creation of the provincial governments; so we do have to look at the alternative means by which we can intervene at the individual level, and, as Mr. Thacker has mentioned, the guaranteed annual income is another alternative.

I do suggest, though you were not prepared to give an opinion today, that groups such as yours right across the country have got to make up their minds whether they feel that feeding money directly into the individual is an alternative to the present means by which we try to help those in need; and I do suggest to you that, in that vein, in both the federal shelter allowance program possibility and the guaranteed annual income possibility, it will mean that we will not have the universality of many programs as we have at the present time.

Would you like to comment? Do you have an opinion on whether the federal government should reduce the universality of its programs in order to give it more money to put into the kind of programs that we have been discussing, such as shelter allowance and guaranteed annual income?

**Alderman Chong:** It seems like that might rationalize a whole mess.

**Mr. Herbert:** I think you recognize and that most people are sympathetic to the problem of the federal government, that with a deficit that has got to be decreased somehow, it has to make sure that the funds that are available are used for the best possible purpose. Now, you, as a group that is dealing with people in need, have indicated this morning that you do not want to see the federal contribution decreased. Most groups that we have met are looking for an increased federal contribution. To increase the federal contribution, the moneys have got to be found from some other source, and one way to do it is to cut down on the universal programs.

What I am trying to get from you people, and from all groups that are going to make these proposals to us, is: by what means do you suggest that we redistribute the federal funds that are available so as to use them in the best possible way?

**Mr. Tomlinson:** Well, I guess it is getting back to your guaranteed annual income type of program. Basically, the bureaucracy is out there now, I think, which we tried to touch on in our brief; that is, several levels of government dealing with the same people and trying to provide them with an adequate income or an adequate service. If a system could be

**M. Herbert:** Bien sûr; maintenant, il nous faut décider, si nous ne pouvons pas, ou si nous ne croyons pas possible d'en arriver à une entente avec les provinces pour contrôler la façon dont ces fonds sont dépensés, ou si nous croyons que l'argent n'est pas dépensé à bon escient, quelles sont les possibilités d'intervention directe de la part du gouvernement fédéral.

Apparemment, le gouvernement fédéral ne peut avoir ou au moins n'aura probablement pas l'accord des provinces pour cette intention au niveau municipal, puisque les municipalités sont des créatures des gouvernements provinciaux; donc, il faut étudier les autres possibilités d'intervenir au niveau de l'individu et comme nous le disait monsieur Thacker, le revenu annuel garanti offre une autre possibilité.

Quoique vous ne soyez pas en mesure de nous donner vos vues aujourd'hui, les groupes tels que le vôtre, partout au pays, doivent décider si la subvention directe est l'option préférable aux programmes actuels de subventions des gens nécessiteux; et à cet égard, si on opte pour un programme d'allocation de logements fédérale, ou un revenu annuel garanti, on perdra l'universalité de beaucoup de programmes actuels.

Qu'en pensez-vous? Le gouvernement fédéral devrait-il restreindre ses programmes, afin d'injecter plus d'argent dans ce genre de programmes, soit une allocation de logement ou un revenu annuel garanti?

**M. Chong:** On pourrait rationaliser ainsi toute une série de problèmes.

**M. Herbert:** Vous reconnaissez sans doute, comme tant d'autres, que le gouvernement fédéral doit réduire son déficit, d'une façon ou d'une autre, et en même temps, s'assurer que les fonds disponibles sont utilisés à meilleur escient. Or, votre groupe, qui s'occupe de gens nécessiteux, a indiqué ce matin que la contribution fédérale ne doit pas être diminuée. Effectivement, la plupart des groupes que nous avons entendus exigent que la part fédérale soit plus élevée. Pour augmenter la part fédérale, il faut trouver les fonds ailleurs, et une façon d'y arriver est de diminuer les programmes universels.

Nous voudrions donc savoir de vous et de tous les autres groupes, comment vous proposez de redistribuer les fonds fédéraux disponibles afin d'en tirer le meilleur parti?

**M. Tomlinson:** Bien, je crois qu'il faut miser sur le programme de revenu annuel garanti que vous proposez. Les bureaucrates sont déjà en place, comme nous l'avons mentionné dans notre mémoire, c'est-à-dire plusieurs niveaux de gouvernement s'occupent des mêmes gens, et tâchent de leur assurer un service ou un revenu adéquat. Si on pouvait établir

## [Texte]

developed whereby one level of government provided the income maintenance needs of all the people in the country, and in Ontario particularly, then a tremendous amount of programming, staffing and costs would disappear as you would have only one level of government doing it. Local government and provincial governments could then concentrate on the support services, the soft services, like day care and homes for the aged and home support services, and get out of the income maintenance system completely. There are certainly a lot of advantages to that type of approach, because we are tripping over one another trying to give money to these people.

As to the question of where you cut back, the trouble with universal programs is that you have to weigh the costs of individual assessment versus universality. There is no doubt about it that the income levels of old age security and provincial programs, particularly with free health care and drugs and so on, are going to people with very extensive incomes today, that the level of income of people has moved up very considerably over the last 10 years.

The old age security program, for example: one of the things that frustrates me no end as an administrator of social programs is the fact that a person who turns 65 is entitled to double the income of a person who is 64 and on welfare. It is a ridiculous situation that we have.

So there are, I guess, certain positives to trying to restrict universality; but the problem of individual assessments or needs testing probably, administratively and bureaucratically, will offset any savings you make so that you are caught in sort of a Catch-22 situation. It would take a lot of research and study before you ever decided to pull back on some programs to administer them on a needs-test or a means-test approach, because the cost of doing it is probably going to offset your savings.

• 1240

**Mr. Herbert:** My last comment, Mr. Chairman, is that the GIS obviously is a means test that exists at the present time. In effect, it would be an extension of that type of program.

**Mr. Tomlinson:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, perhaps following along a little what Mr. Herbert was talking about in the way of some general questions that we have to try to get at in going around the country and making our assessment, I wonder whether the alderman and Mr. Tomlinson would say perhaps in a wee bit of a summary what they see as the basic problems of CAP at the present time. At the same time without going through your brief again, perhaps you could make one or two, suggestions as to where you see needs for change might exist. That might be helpful to us. Where are the problems and, from your point of view, what are the changes you would like to see? I mean besides being brought into all the negotiations, which is an obvious one.

## [Traduction]

un système selon lequel un seul palier de gouvernement assurerait tous les besoins de supplément de revenu pour tout le monde au pays, et surtout pour l'Ontario, on pourrait ainsi diminuer énormément les coûts, le personnel et la planification nécessaires. Alors, les gouvernements provinciaux et locaux pourraient concentrer les services de soutien, tels les garderies, le logement du troisième âge et les services à domicile. Ils se retireraient complètement du système de revenu. Cette approche serait certainement très avantageuse, car, actuellement, nous tirons à vue pour essayer de donner de l'argent aux gens.

Quant aux restrictions budgétaires nécessaires, malheureusement, les programmes universels exigent de pondérer le coût d'évaluation individuelle par rapport aux programmes universels. Il est vrai que le niveau assuré par la pension de vieillesse et les programmes provinciaux, surtout si on y ajoute les soins de santé et les ordonnances gratuites, sont destinés à des gens qui possèdent déjà d'excellents revenus, et que le niveau général du revenu a beaucoup augmenté depuis 10 ans.

Prenons le programme de la sécurité de la vieillesse comme exemple. Ce qui me frustre beaucoup comme administrateur de programmes sociaux, c'est le fait qu'une personne qui atteint l'âge de 65 ans a droit à deux fois le revenu d'une personne qui n'a que 64 ans, qui est sur l'assistance publique. C'est une situation ridicule.

Il y a donc certaines raisons positives pour limiter l'universalité du programme; mais le coût administratif et bureaucratique d'assurer l'évaluation et les tests individuels nécessaires mangeront sans doute toutes les économies possibles. Nous sommes donc pris dans un cercle vicieux. Il faudrait effectuer bien des recherches et des études avant même de décider d'administrer certains programmes en fonction de la situation financière car les coûts qui en découleraient viendraient probablement annuler les économies réalisées.

**M. Herbert:** Une dernière observation, monsieur le président. Il existe évidemment un examen des moyens de subsistance dans le cas du supplément de revenu garanti. En fait, cela serait un prolongement de ce genre de programme.

**M. Tomlinson:** Oui.

**Le président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, dans le même ordre d'idées que M. Herbert, l'échevin et M. Tomlinson pourraient-ils résumer les problèmes fondamentaux que pose le Régime d'assistance publique à l'heure actuelle. Sans pour autant reprendre votre mémoire, pourriez-vous nous faire une ou deux suggestions quant aux changements à apporter. Cela pourrait nous être utile. Quels sont les problèmes et, à votre avis, quels changements devraient être apportés? Je ne parle pas des négociations, car c'est évident.



[Text]

**Mr. Tomlinson:** Yes, if I may, Mr. Chairman I will respond. As I said before, of course, I guess it is the level of funding under CAP. We want to be sure that that does not change drastically. We touched briefly on income testing versus needs testing. I think a greater flexibility in the federal program with the provinces to allow income testing certainly cuts down on our administrative costs. It keeps our bureaucracy down, and it keeps the cost of administration per case down. That impact across both Ontario and the country could be considerable in savings of dollars in all our programs, if we could get to a more extensive income-testing approach.

As I say, and as we have touched in the brief, there are a lot of things under administration costs. For example, we have a mandatory program, the General Welfare Assistance Program, and we are required under law to issue assistance to families in need, and we get only 50 per cent funding on the administration costs which is, in essence, a federal 50 per cent. It seems ridiculous to us that the level of funding for administration, for example, is restricted to 50 per cent. In addition, some of our items of administration the federal government will not pick up; in other words, some telephone costs, rental of office space, these sorts of thing are not picked up by the federal government under CAP. Certainly definitely that should be looked at and what are considered as administration costs determined so that at least we get full recognition of what it costs us to run a program.

Very quickly, I think those are some of the major issues that we see, plus getting back if we can and if there is some way to formalize on a regular basis I guess, our input, and an opportunity to consult with the federal government and the provincial governments. This could be done as a partner or at least with local government as a partner. Then when these issues are being discussed particularly in Ontario and I guess Nova Scotia is the other province and you do have local government delivery, it can be very important to have that front line type of comment or reflection in discussions that perhaps are going to lead to change.

**Mr. Weatherhead:** From your experience, do you think that even with income testing, there would be a few people who have assets and not income who would get the benefits that are not being given now? Do you think that, by and large, there would be a saving the other way for lack of a bigger bureaucracy in the testing and all that sort of thing? I think Mr. Tomlinson mentioned that in his brief. But from your experience over the years, do you think that even though a few people with wealthier assets than now allowed could get it, there would still be a over-all saving? Is that your idea?

**Mr. Tomlinson:** Well, you income test would identify asset level and, as I say, there is a level of assets. In other words, if you are not eligible at a certain level of assets, that would come out in an income test.

**Mr. Weatherhead:** Well, for instance, you could have a \$100,000 home, which is not that big a home here now but it is more than a lot of people have, and still have no income or almost no income.

**Mr. Tomlinson:** Right.

[Translation]

**M. Tomlinson:** Si vous me le permettez, monsieur le président, je répondrai. Comme je l'ai déjà dit, la principale difficulté est le niveau de financement dans le cadre du régime. Nous voulons être bien sûrs qu'il ne variera pas abruptement. Nous avons abordé brièvement la question de l'examen du revenu par comparaison à l'examen des besoins. Une plus grande souplesse dans le programme fédéral, permettant aux provinces de tenir compte des revenus, réduirait certainement nos frais d'administration et l'importance du personnel nécessaire. On réussirait ainsi à réaliser de grandes économies, en Ontario et ailleurs, en se servant de plus en plus d'un examen du revenu.

Comme je l'ai dit, et nous en parlons dans notre mémoire, les frais d'administration englobent bien des éléments. Par exemple, il existe un programme obligatoire, le programme général de bien-être social. La loi nous oblige à offrir une assistance aux familles nécessiteuses, et nos frais d'administration ne sont financés qu'à 50 p. 100 par le gouvernement fédéral. Il nous semble ridicule que le niveau de financement soit limité à 50 p. 100. De plus, la contribution du gouvernement fédéral ne vise pas certains aspects, comme certains frais téléphoniques, la location de bureaux, etc. Il faudrait certes se pencher là-dessus et déterminer les frais d'administration afin que l'on sache au moins exactement combien coûte l'administration d'un programme.

Ce sont donc les principaux problèmes d'après nous. De plus, nous voulons participer et pouvoir consulter le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Le gouvernement local pourrait au moins participer à ces discussions. Ainsi, surtout en Ontario et je crois aussi en Nouvelle-Écosse, là où les services sont offerts par le gouvernement local, il est fort important que ce dernier contribue aux discussions pouvant entraîner des changements.

**M. Weatherhead:** D'après votre expérience, même si l'on tient compte du revenu, croyez-vous que certaines personnes détenant des avoirs mais n'ayant aucun revenu seraient alors admissibles aux prestations? Réaliserait-on même des économies en l'absence d'une vaste bureaucratie? Je crois que M. Tomlinson l'a mentionné dans son mémoire. Toutefois, d'après votre expérience, même si certaines personnes ayant des avoirs étaient admissibles, réaliserait-on quand même des économies en général? Est-ce ce à quoi vous songez?

**M. Tomlinson:** L'examen du revenu permettrait quand même de déterminer l'importance des avoirs. Autrement dit, si un certain pourcentage d'avoirs rend une personne inadmissible, l'examen du revenu en ferait état.

**M. Weatherhead:** Par exemple, on pourrait avoir une maison de \$100,000, ce qui n'est pas tellement rare maintenant, mais c'est plus que pour bien des gens, et quand même ne pas avoir de revenu ou à peu près pas.

**M. Tomlinson:** C'est exact.

[Texte]

**Mr. Weatherhead:** Now, you can tell me that person may not qualify under a needs test at the present time but, if there were an income test, he or she might well qualify.

• 1245

**Mr. Tomlinson:** On a needs test today, if they are living in their own home with no income they qualify; under an income test they would also qualify. There is no recognition, really, or consideration of that asset that they are living in as to their eligibility for welfare in the Province of Ontario. I realize, that today they could be living in a \$200,000 home in metropolitan Toronto, but as long as they live in that home and require it to live in, we will support them as long as they are there. The problem with today's taxes and heating costs, is that if they do not have other income people are forced to sell the house and, of course, at that point in time they then become ineligible and have to support themselves. But in today's climate with the cost of inflation, and taxes going up, and heating costs, very few people, on welfare, anyway, can live in their own home. Senior citizens can still make it, because of the level income they are getting, but welfare families just find it virtually impossible to carry a middle-class home today in metropolitan Toronto.

**The Chairman:** Mr. Blaikie, do you have any questions?

**Mr. Blaikie:** I Just wanted to ask, Mr. Chairman, whether I understand this correctly. You are saying that there are programs cost-shared between the federal government and the Province of Ontario in which the Province of Ontario is only paying 30 per cent?

**Mr. Tomlinson:** There are programs we participate in that are shared between the federal government and the local government, and the province does not put any dollars into them—special assistance, for example . . .

**Mr. Blaikie:** There are CAP programs in which the Ontario government is only paying 30 per cent.

**Mr. Tomlinson:** That is right. You pay 50 per cent, we pay 20 per cent and they pay 30 per cent.

**Mr. Blaikie:** In my understanding of CAP—I do not know, there may be some technicality through which that is possible—that seems to me to be a violation of the agreement. The idea is that the provinces would be spending 50 cents every time the federal government spends 50 cents.

**Mr. Tomlinson:** Mind you, there are a lot of programs for which the province does pay 50 cents of the cost, without any local—government involvement.

**The Chairman:** That 30 per cent and 20 per cent comes to 50.

**Mr. Blaikie:** Yes, but the 20 is coming from the municipality. So not only are they underspending on CAP, what they are spending are 30-cent dollars and not 50 cent dollars.

**Mr. Blenkarn:** Municipalities are creatures of . . .

[Traduction]

**M. Weatherhead:** Donc, cette personne peut ne pas être admissible selon l'examen des besoins à l'heure actuelle, mais elle pourrait le devenir s'il s'agit d'un examen du revenu.

**M. Tomlinson:** Selon l'examen actuel des besoins, si une personne vit dans sa propre maison sans avoir aucun revenu, elle est admissible. Elle le serait également en vertu d'un examen du revenu. En fait, on ne tient pas compte de cet avoir lorsqu'on détermine si quelqu'un est admissible à l'assistance sociale en Ontario. Je comprends bien qu'elle pourrait vivre dans une maison de \$200,000 à Toronto, mais aussi longtemps qu'elle y réside et qu'elle en a besoin, nous lui verserons quand même des prestations. Toutefois, de nos jours, étant donné l'importance des taxes et des frais de chauffage, quiconque n'a pas d'autres revenus est obligé de vendre sa maison et à ce moment-là n'est plus admissible et doit subvenir à ses propres besoins. Mais étant donné le taux d'inflation actuel, l'augmentation des taxes, des frais de chauffage, etc, rares sont de toute façon des assistés sociaux pouvant vivre dans leur propre maison. Certains retraités peuvent toujours le faire, car ils reçoivent un certain revenu, mais il est presque impossible maintenant pour une famille au bien-être social d'avoir sa propre maison à Toronto.

**Le président:** Monsieur Blaikie, avez-vous des questions?

**M. Blaikie:** Je voudrais simplement obtenir des éclaircissements, monsieur le président. Vous dites que dans le cadre de certains programmes à frais partagés entre le gouvernement fédéral et la province de l'Ontario, cette dernière n'assume que 30 p. 100?

**M. Tomlinson:** Nous participons à certains programmes dont les frais sont partagés entre le gouvernement fédéral et le gouvernement local et auquel la province ne contribue aucunement, comme l'assistance spéciale . . .

**M. Blaikie:** Il existe des programmes du Régime d'assistance publique du Canada auxquels le gouvernement de l'Ontario ne contribue que 30 p. 100

**M. Tomlinson:** C'est exact. Vous assumez 50 p. 100, nous assumons 20 p. 100 et la province 30 p. 100.

**M. Blaikie:** Certaines technicalités permettent peut-être ce genre de chose, mais cela me semble une infraction à l'accord conclu dans le cadre de ce régime. Je crois que les provinces doivent dépenser 50 cents chaque fois que le gouvernement fédéral dépense de son côté 50 cents.

**M. Tomlinson:** Il est vrai que dans bien des cas la province assume 50 p. 100 des frais d'un programme, sans aucune contribution du gouvernement local.

**Le président:** Si l'on ajoute 30 p. 100 à 20 p. 100, on arrive à 50 p. 100.

**M. Blaikie:** Oui, mais ces 20 p. 100 viennent de la municipalité. Non seulement la province n'assume-t-elle pas toutes ces dépenses en vertu du régime, mais elle contribue 30 p. 100 plutôt que 50 p. 100.

**M. Blenkarn:** Les municipalités sont des créations de . . .



[Text]

**Mr. Blaikie:** But they have their own tax base, so it seems to me that the Ontario government is culpable on two counts, rather than one, if what these people are saying is true.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Blaikie. Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** There is a policy guideline with respect to the provision of day care service under the Canada Assistance Plan. Have you received a copy of this, dated March 1974?

**Mr. Tomlinson:** I would assume that we probably have. I could not be sure without seeing it.

**Mr. Blenkarn:** If you have not, we can supply this for you. I want to point out that under day care the province may utilize an income-tested fee schedule. That would, of course, apply to your system.

**Mr. Tomlinson:** We just got it this past year.

**Mr. Blenkarn:** All right, fine.

**The Chairman:** Thank you very much, Alderman Chong, Mr. Tomlinson, and Mr. Fleming for coming before us to give us your very valuable testimony. I assure you that it will be seriously considered. Thank you very much.

**Alderman Chong:** Thank you for giving us the opportunity.

**The Chairman:** We will now hear from a group that was not on our program but, at the request of the Canadian Paraplegic Association, we agreed to hear their representative, Mr. Andrew Clarke, the Director of Association Affairs, who I believe will now give us a presentation before we proceed to questioning. Mr. Clarke, you are alone from the association?

**Mr. Andrew Clarke (Director of Association Affairs, Canadian Paraplegic Association):** I have with me Mr. Bob Hunn, who is our Director of Research and Education.

My presentation will be very simple, and I hope will not take very long.

Mr. Chairman, and members of the task force, we are deeply appreciative of your consideration in fitting us into your busy schedule on such short notice. Unfortunately, we missed the advertisement of your schedule and had trouble tracking you down, even through the MP in whose riding our offices are located, it took some time to get the information to us.

We realize that the subject matter you are dealing with is a very complex matter which even expert witnesses from the provinces and the federal government may have difficulty dealing with. We do not pretend to be experts or to understand all the ramifications of your study.

• 1250

However, as national representatives of a national voluntary agency which is vitally concerned with federal-provincial arrangements for providing health care services, rehabilitation services, including access to these services, we are here to make our presentation. We are providing vitally needed services to one of the most seriously physically disabled groups in Canadian society; namely the spinal-cord injured and the paraplegics and quadriplegics of other etiology whose spinal

[Translation]

**M. Blaikie:** Mais elles ont leurs propres taxes. Il me semble donc que le gouvernement de l'Ontario est doublement coupable si les témoins ont raison.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Blaikie. Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Il existe une ligne directrice à l'égard de la prestation des services de garderies en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. En avez-vous reçu un exemplaire daté de mars 1974?

**M. Tomlinson:** Je suppose que oui. Je ne puis en être sûr sans l'avoir vu.

**M. Blenkarn:** Si tel est le cas, nous pouvons vous en fournir un. Je tiens à souligner qu'en vertu de cette ligne directrice, la province peut se servir d'une échelle établie en fonction du revenu. Bien entendu, cela s'applique à votre système.

**M. Tomlinson:** Nous venons de l'appliquer l'an dernier.

**M. Blenkarn:** Très bien.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur l'échevin Chong, monsieur Tomlinson, et monsieur Fleming d'être venus nous présenter un témoignage aussi intéressant. Je puis vous assurer que nous en tiendrons compte. Merci beaucoup.

**M. Chong:** Merci de nous avoir donné cette occasion.

**Le président:** Nous entendrons maintenant un groupe qui n'était pas prévu au programme, mais à la demande de la Canadian Paraplegic Association, nous avons convenu d'accueillir leur représentant, M. Andrew Clarke, directeur des affaires de l'Association, qui fera, je crois, un exposé avant que nous passions aux questions. Monsieur Clarke, vous êtes seul?

**M. Andrew Clarke (directeur des affaires de l'Association, Canadian Paraplegic Association):** Je suis accompagné de M. Bob Hunn, directeur de la recherche et de l'éducation.

Mon exposé sera fort simple et assez bref, je l'espère.

Monsieur le président, et messieurs les membres du groupe de travail, nous vous savons gré d'avoir eu l'obligeance de nous inclure dans votre programme très chargé avec un préavis aussi court. Malheureusement, nous avons raté l'annonce de votre venue et avons eu des difficultés à obtenir les renseignements nécessaires, même par l'entremise du député de la circonscription où se trouvent nos bureaux.

Nous comprenons que vous étudiez une question fort complexe dont même des experts des provinces et du gouvernement fédéral ont de la difficulté à traiter. Nous ne prétendons pas être des experts en la matière ou comprendre toutes les ramifications de votre étude.

Toutefois, en tant que représentants d'un organisme bénévole national dépendant des accords fédéral-provinciaux visant la prestation de services de santé, services de réadaptation, y compris l'accès à ces services, nous avons voulu venir présenter notre exposé. Nous assurons des services essentiels à l'un des groupes les plus gravement handicapés de la société canadienne, notamment les victimes de blessures à l'épine dorsale et les paraplégiques et tétraplégiques dont l'état découle d'au-

## [Texte]

cord lesions are non-progressive, and we welcome an opportunity to express our concerns.

These concerns are for the maintenance, on an equitable basis, of a consistently high standard in all the provinces and territories of Canada of health care services with ready access to social assistance services including income maintenance, special and subsidized housing arrangements, personal support care services both in the group home type of situation and in the community, special transportation services, access to educational services including physical access, vocational training and retraining services, and specialized employment placement services.

As an organization of and for the spinal-cord injured, and paraplegics and quadriplegics generally, our role is to assist these very seriously disabled people to assist themselves to become reintegrated into their own communities at an optimum level, preferably as employed, productive, self-sustaining and contributing members of society. To accomplish this task, our association is organized into provincial divisions which are the primary service delivery units to our clients. We utilize fully, and are dependant upon, the various cost-shared programs between the federal government and the provinces to do this. These include the hospital medical care programs, the Canada Assistance Plan, and the vocational rehabilitation programs, to name a few of the main ones. Our concern is to see that these programs are maintained and improved on a consistently high standard as between one province and another. We would not like to see any change in fiscal arrangements between the federal government and the provinces which would mean that the physically disabled in Newfoundland or New Brunswick would be relegated to second-class treatment and opportunities as compared to their counterparts in Alberta, Ontario or British Columbia for example.

We want to promote a quality of opportunity for the seriously physically disabled in all the provinces and territories of Canada. If this means that the federal government has to insist on certain minimum standards as a condition of its financial participation, so be it. We are against the federal government withdrawing or reducing its level of financial support to the provinces to maintain these programs I have mentioned, for we feel sure this would result in disparities and inequities as between one province and another.

Mr. Chairman and members of the task force, this has been a very simple presentation. We hope it has not been off the mark or has wasted your valuable time. In the 37 years that I have been a quadriplegic, I have witnessed great improvements for myself and my colleagues in all areas I have mentioned. We would not like to see any regression. We do appreciate your listening to us and thank you most sincerely.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Clarke. Are there any questions? Mr. Blenkarn.

• 1255

**Mr. Blenkarn:** Perhaps I could ask you one question. You realize that under the Canada Assistance Plan the Government of Canada will share 50 per cent of the costs of programs

## [Traduction]

tres causes et dont les lésions ne sont pas progressives. Nous sommes heureux d'avoir l'occasion d'exprimer nos préoccupations en leur nom.

Nous recherchons en effet le maintien, de façon équitable, de services de santé de qualité élevée et uniforme dans toutes les provinces et tous les territoires du Canada et un accès facile aux services d'assistance sociale, y compris le maintien du revenu, des logements spéciaux et subventionnés, des services de soins individuels, dans les foyers et dans la collectivité, des services de transport spéciaux, l'accès physique aux services d'enseignement, des services de formation et de recyclage professionnels et des services de placement spécialisés.

En tant qu'organisation composée de paraplégiques et de tétraplégiques et les représentant, notre rôle est d'aider ces personnes gravement handicapées à se réintégrer elles-mêmes dans leur propre collectivité, et surtout comme membres productifs et autonomes de la société. Pour ce faire, notre association est répartie en divisions provinciales qui sont chargées de fournir directement des services à nos clients. Nous utilisons au maximum les différents programmes à frais partagés entre le gouvernement fédéral et les provinces pour ce faire et en fait, nous en dépendons. Ces derniers comprennent les programmes de soins médicaux et d'hospitalisation, le régime d'assistance publique du Canada et les programmes de réadaptation professionnelle, pour n'en nommer que quelques-uns. Nous voulons que ces programmes soient maintenus et qu'ils atteignent une qualité uniforme dans toutes les provinces. Nous ne voudrions qu'aucun changement dans les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces signifie que les handicapés physiques de Terre-Neuve ou du Nouveau-Brunswick recevraient un traitement de moins bonne qualité que ceux de l'Alberta, de l'Ontario ou de la Colombie-Britannique.

Nous préconisons l'égalité des chances pour les handicapés physiques de toutes les provinces et de tous les territoires du Canada. Si le gouvernement fédéral doit pour ce faire lier sa participation financière à l'atteinte de certaines normes minimales, qu'il en soit ainsi. Nous nous opposons à ce que le gouvernement fédéral supprime ou réduise son appui financier aux provinces dans le cas des programmes que j'ai mentionnés, car cela entraînerait inévitablement des inégalités d'une province à l'autre.

Monsieur le président et messieurs les membres du groupe de travail, notre exposé était fort simple. Nous espérons qu'il était pertinent et que nous n'avons pas gaspillé votre temps précieux. Depuis que je suis tétraplégique, depuis 37 ans, j'ai pu constater de grandes améliorations dans tous les domaines que je viens de mentionner. Nous ne voudrions pas qu'il y ait régression. Nous vous remercions de nous avoir écoutés.

**Le président:** Merci beaucoup monsieur Clarke. Y a-t-il des questions? Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Je pourrais peut-être poser une question. Vous savez qu'en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, le gouvernement du Canada assume 50 p. 100 des frais des



[Text]

to those who have demonstrated need, so it is a need test, not necessarily anything else: Does your organization participate in any CAP programs?

**Mr. A. Clarke:** We do not participate directly, but our clients do.

**Mr. Blenkarn:** What do you mean, your clients do?

**Mr. A. Clarke:** They are dependent on the CAP programs for income maintenance, for example, for those who are not able to be employed.

**Mr. Blenkarn:** Have you any suggestions how the Canada Assistance Plan might be altered, bearing in mind the present fiscal problems of the Government of Canada?

**Mr. A. Clarke:** If I may reiterate what Mr. Tomlinson, I think, was saying, we certainly would like to see those amounts increased. I gather from what he says that is a provincial matter primarily and that is where the stumbling block comes. When you talk to the provincial people, they always say that the federal government sets the limits; but I gather from what he said that it is the provincial government.

**Mr. Blenkarn:** There is no question about it: the provincial government sets the limits. The federal government will contribute up to 50 cents of what is spent. Clearly, the province or the municipalities or someone has to pay the other 50 cents. Consequently, the province certainly determines to what extent use is made of the Canada Assistance Plan.

**Mr. A. Clarke:** In our experience, here in Ontario particularly, and I happen to be more familiar with Ontario because I live here, there is great disparity between what can be provided in one municipality and another because of this 20 per cent that the provincial government has required of the municipalities. We find with many of our clients who go back to some of the less affluent municipalities that the municipalities simply will not pick up their responsibility at all: they cannot afford to; they do not have the tax base. Therefore, some of our clients face real hardship in getting the medical supplies and services they need if they happen to live in one of those municipalities.

Those living in Metropolitan Toronto are fortunate, indeed, in that this municipality is very generous in its provision of the necessities of life for our clients.

**Mr. Blenkarn:** So the effect of the municipal system is to create disparities across the province of Ontario because municipal governments to some extent determine whether assistance is going to be provided or not?

**Mr. A. Clarke:** That is right. If the municipal government is not prepared to contribute its 20 per cent, then the province does nothing either. Consequently, regarding such an essential item as a urinary leg bag, for example, a client has to look to a charitable organization to provide that or buy it himself out of his family benefits allowance or gains "D" allowance.

**Mr. Blenkarn:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Herbert.

[Translation]

programmes offerts à ceux qui en ont éprouvé le besoin. Il s'agit donc d'un examen des besoins. Votre organisation participe-t-elle à tout programme de ce régime?

**M. A. Clarke:** Directement non, mais nos clients oui.

**M. Blenkarn:** Que voulez-vous dire par là?

**M. A. Clarke:** Par exemple, ceux qui ne peuvent travailler dépendent des programmes du Régime d'assistance publique pour le maintien de leur revenu.

**M. Blenkarn:** Avez-vous des suggestions quant aux changements qu'on pourrait apporter au Régime d'assistance publique du Canada, tout en tenant compte des actuels problèmes fiscaux du gouvernement du Canada?

**M. A. Clarke:** Si vous me permettez de reprendre les propos de M. Tomlinson, je crois, nous souhaiterions certainement que ces montants soient augmentés. Il a dit, je crois, que cela relevait en premier lieu de la province et voilà où le bât blesse. Lorsqu'on s'adresse aux représentants de la province, ils répondent invariablement que le gouvernement fédéral établit les limites, mais d'après ce qu'il a dit, il semble que ce soit le gouvernement provincial.

**M. Blenkarn:** Cela ne fait aucun doute, le gouvernement provincial établit les limites. Le gouvernement fédéral verse la moitié des fonds dépensés. Il est évident que la province ou les municipalités doivent assumer l'autre moitié. Par conséquent, c'est sans aucun doute la province qui détermine dans quelle mesure elle se servira du Régime d'assistance publique du Canada.

**M. A. Clarke:** D'après notre expérience, surtout en Ontario, et je connais plus le cas de l'Ontario car j'y réside, il peut y avoir un écart énorme entre les services offerts dans une municipalité et dans une autre car le gouvernement provincial exige une contribution de 20 p. 100 des municipalités. Bon nombre de nos clients qui retournent dans certaines municipalités moins favorisées constatent que ces dernières n'assument tout simplement pas leurs responsabilités à cet égard, car leurs entrées fiscales ne le leur permettent pas. Par conséquent, certains de nos clients ont vraiment beaucoup de difficulté à obtenir les médicaments et soins médicaux qui leur sont nécessaires.

En fait, ceux qui résident à Toronto ont de la chance car cette municipalité est très généreuse dans ce domaine.

**M. Blenkarn:** Ce système a donc pour effet de créer des inégalités en Ontario car ce sont dans une certaine mesure les gouvernements municipaux qui décident d'offrir ou non cette assistance?

**M. A. Clarke:** C'est exact. Si le gouvernement municipal n'est pas disposé à contribuer 20 p. 100, la province ne fera rien non plus. Par conséquent, un client ayant besoin d'un article essentiel, comme un sac servant à recueillir l'urine, doit s'adresser à un organisme de charité ou l'acheter lui-même en se servant de l'allocation familiale ou de l'allocation «D».

**M. Blenkarn:** Merci monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Herbert.

[Texte]

**Mr. Herbert:** Mr. Clarke, I just have one question, again looking for alternatives that may be open to the federal government. In Canada we do relatively little in the form of training for disabled persons compared to, for example, the United States. Does your group feel that this is an area in which the federal government could give increased direct assistance?

• 1300

**Mr. A. Clarke:** Really, our experience with those who qualify for training has been quite positive in all of the provinces. Those that qualify under the BRDP programs or whatever it is called in the different provinces, we do not have too much problem with. Some of the less affluent provinces in the east perhaps cannot afford to be quite as generous in what they will provide as will Ontario and Alberta and British Columbia and Saskatchewan and places like that, but we do not have too much problem with the training programs really.

**Mr. Herbert:** You lost me a little bit when you compared the provinces, because adult training in that sense which would make the disabled person able to get reasonable job and provide himself or herself with income, is a federal responsibility at the present time and recognized as such.

**Mr. A. Clarke:** VDRP?

**Mr. Herbert:** Not the program you mentioned, but manpower training or person training, I suppose I should say. I just look at it as an alternative that might be open to groups such as yours . . .

**Mr. A. Clarke:** Yes.

**Mr. Herbert:** . . . which means that persons in need could be given the training which would enable them provide income for themselves.

**Mr. A. Clarke:** We tend to have more contact with the VRDP training programs. Partly that is because many of our clients eligible for training are youthful people and many of them need to go back into the ordinary school system and from there into the VRDP program.

**The Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I will pass.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** I would just like to say that I hope that the task force, when we are making our final recommendations, will take into consideration the recommendations that are made in the most recent work Obstacles, the report of another task force on the needs of the disabled and the handicapped, which I understand has been well received by the disabled community. Certainly we will want to keep those recommendations in mind when we come up with our own recommendations.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Clarke, for your presentation and you do not have to worry about its informal character. We are not a Royal commission; we are a group of politicians who are looking for political input and that is what you have provided us with.

[Traduction]

**M. Herbert:** Monsieur le président, je n'ai qu'une question, pour en revenir encore une fois aux options qui se présentent au gouvernement fédéral. Par comparaison aux États-Unis, le Canada fait peu quant à la formation des handicapés. Estimez-vous que c'est un domaine où le gouvernement fédéral pourrait accroître son assistance directe?

**M. A. Clarke:** En fait, l'expérience de ceux qui ont été admis à des cours de formation a été assez positive dans toutes les provinces. Ceux qui sont admissibles dans le cadre des programmes VRDP, ou appelés autrement dans les différentes provinces, sont satisfaits. Certaines des provinces moins bien nanties de l'Est ne peuvent peut-être pas se permettre d'être aussi généreuses que l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique ou la Saskatchewan, mais les programmes de formation ne posent en fait aucune difficulté.

**M. Herbert:** Vous m'avez désarçonné en comparant les différentes provinces, car on reconnaît à l'heure actuelle que la formation des adultes, visant à permettre à un handicapé de trouver un emploi et de subvenir à ses besoins, est une responsabilité fédérale.

**M. A. Clarke:** Le VDRP?

**M. Herbert:** Non pas le programme que vous avez mentionné, mais la formation de la main-d'œuvre. Ce pourrait être une option pour des groupes comme le vôtre . . .

**M. A. Clarke:** Oui.

**M. Herbert:** . . . car des personnes en ayant besoin pourraient obtenir la formation leur permettant de subvenir par la suite à leurs besoins.

**M. A. Clarke:** Nous nous servons plus des programmes de formation VRDP. Cet état de choses découle en partie du fait que bon nombre de nos clients admissibles sont des jeunes qui doivent réintégrer le système d'enseignement ordinaire et ensuite passer au programme VRDP.

**Le président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, je m'abstiendrai.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** J'espère seulement que lorsqu'il rédigera ses recommandations finales, le groupe de travail tiendra compte des recommandations du récent rapport d'un autre groupe de travail, Obstacles, sur les besoins des handicapés et qui a été fort bien accueilli par ces derniers. Nous voudrions certainement en tenir compte lorsqu'il s'agira de présenter nos propres recommandations.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Clarke, de votre exposé. Ne vous inquiétez pas du caractère officieux de nos réunions, nous ne sommes pas une commission royale, mais un groupe d'hommes politiques qui recherchent des contributions et c'est ce que vous nous avez fourni.



[Text]

**Mr. A. Clarke:** We are particularly appreciative of you hearing us here today rather than requiring us to go to the expense of going down to Ottawa next week.

**The Chairman:** Thank you. The meeting is now adjourned until 2 p.m. in this room.

## AFTERNOON SITTING

Wednesday, May 6, 1981

• 1400

**The Vice-Chairman:** Wit us at this afternoon's hearings we have the Social Planning Council of Metropolitan Toronto: Mr. Dale Shuttleworth, President; Mr. Jeffrey Patterson, Senior Program Director, and Mrs. Judy Jordan, Vice-President and Chairman, Policy and Programming Committee.

We have your brief, which is an excellent brief, before us. Mr. Shuttleworth, did you intend to go through the entire brief, or do you want us to append it as a schedule to the minutes and just do a rundown on some of the salient points in the brief?

**Mr. Dale Shuttleworth (President, Social Planning Council of Metropolitan Toronto):** Mr. Chairman, I would like to speak, not to the brief in detail in terms of reading it but rather to stress some of the salient points, and we certainly will be interested in your questions.

**The Vice-Chairman:** Our members would very much like to be able to pose a number of questions to you. On that basis then, could we have a motion that the brief of the Social Planning Council be appended to the minutes of today's meeting?

**Mr. Herbert:** I move that the brief of the Social Planning Council be appended to the minutes of today's meeting.

Motion agreed to.

**The Vice-Chairman:** Will you carry on, Mr. Shuttleworth?

**Mr. Shuttleworth:** Thank you. The Social Planning Council of Metropolitan Toronto is a major voluntary organization in Metro Toronto. It helps community groups, voluntary agencies and governments to develop ways of improving the quality of life in a rapidly changing society. As a voluntary social planning organization, we involve citizens in analyzing social issues, developing social policies and planning human services. We are an independent voice encouraging and helping public and private organizations, community groups and individuals to develop social policies and services. We do policy advocacy, developmental services, community education research and consultation.

[Translation]

**M. A. Clarke:** Nous vous sommes reconnaissants de nous avoir entendus ici aujourd'hui plutôt que de nous obliger à assumer les frais d'un déplacement à Ottawa la semaine prochaine.

**Le président:** Merci. La séance est levée jusqu'à 14 heures dans la même pièce.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le mercredi 6 mai 1981

**Le vice-président:** Sont parmi nous pour la séance de l'après-midi, des représentants du Social Planning Council of Metropolitan Toronto, M. Dale Shuttleworth, président; M. Jeffrey Patterson, directeur supérieur des programmes et M<sup>me</sup> Judy Jordan, vice-présidente du conseil et présidente du comité de la politique et de la programmation.

Des exemplaires de votre mémoire, que nous avons trouvés excellent, nous ont été remis. M. Shuttleworth, aviez-vous l'intention de lire votre mémoire en entier, ou préféreriez-vous qu'on l'annexe au procès-verbal et que l'on passe en revue ses points saillants?

**M. Dale Shuttleworth (président du Social Planning Council of Metropolitan Toronto):** Monsieur le président, j'aimerais précisément discuter de certains points essentiels plutôt que de lire notre mémoire en entier. Nous répondrons d'autre part avec plaisir aux questions que vous aurez à nous poser.

**Le vice-président:** Je pense justement que les membres du Comité souhaiteraient vous poser un certain nombre de questions. Je demanderais qu'on propose une motion suivant laquelle le mémoire du Social Planning Council of Metropolitan Toronto serait annexé au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui.

**M. Herbert:** Je propose que le mémoire préparé par le Social Planning Council of Metropolitan Toronto soit annexé au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui.

La motion est adoptée.

**Le vice-président:** Poursuivez, M. Shuttleworth.

**M. Shuttleworth:** Merci. Le Social Planning Council of Metropolitan Toronto est un important organisme bénévole qui œuvre dans la région métropolitaine de Toronto. Il aide des groupes communautaires, des organismes bénévoles et des gouvernements en vue d'améliorer la qualité de la vie au sein de notre société toujours changeante. En tant qu'organisme bénévole de planification sociale, nous encourageons les citoyens à participer aux niveaux de l'analyse des questions sociales, de l'élaboration de politiques sociales et de la planification des services humains. Nous sommes une voix indépendante qui encourage et qui aide les organismes publics et privés, les groupes communautaires et les citoyens à mettre au point des politiques et des services sociaux. Nous offrons des services d'intervention auprès des autorités, de mise au point des programmes, de renseignements, de recherche et de consultation.

## [Texte]

We are a membership organization open to any Metro residents and groups. We are governed by an elected board of voluntary directors. These 45 men and women represent a cross-section of perspectives and opinions in the community. Each is elected for a two-year term on a rotating basis. The Council is a nonprofit organization, voluntary and independent, financed through a combination of United Way funds, contracts for service, government grants, contributions and membership fees.

I thought it might be interesting for those people who may not know the council just to have a bit of background there. We welcome the opportunity to make this contribution to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. Let me begin by outlining the conclusions and recommendations contained in our submission, and I am referring particularly to pages 1 to 3, if you want to follow it in the brief.

First, in our view, the present arrangements under which the federal government shares in the financing of Canada's major human service programs has meant a denial of the basic and historical tenets that underlie the development of these human services. We will be elaborating on this matter later. Consequently, the federal government has become less able to assure economic stability. It has certainly become less flexible in the mean it can use to guarantee stable incomes and full employment.

Recent developments in both health and post secondary education programs lead to doubts with respect to the current commitment of Canadian governments to the quality of services provided and access to them. This is especially true in the case of health. The recent report, Canada's National Provincial Health Program for the 1980's: a Commitment for Renewal, dubbed the "Hall report" after its author, the Honourable Emmett M. Hall, details the decline in universal accessibility to our health care system. The report of the Ontario Council on University Affairs, *System on the Brink*, in 1979, details these tendencies in Ontario's post-secondary education system.

• 1405

The introduction of established programs financing has been accompanied by severe government spending restraint on these two program areas, especially in Ontario. Though they may be more prevalent in Ontario than in other provinces, these tendencies are largely national in extent. In addition, the proposal contained in the Canada Act, Section 6(3)(b), with the possibility of a residency requirement for access to social services, raises further questions about commitment.

## [Traduction]

Peuvent être membres de notre organisme tout résident ou tout groupe de la région métropolitaine de Toronto. Nous sommes gouvernés par un conseil élu d'administrateurs bénévoles. Ces 45 hommes et femmes constituent un échantillon très représentatif de la communauté pour ce qui est des divers points de vue et opinions. Chacune de ces personnes est élue pour un mandat de 2 ans, selon un système de rotation. Notre conseil est une association sans but lucratif, bénévole et indépendante, qui est financée par des fonds de Centraide, des contrats de services, des subventions gouvernementales, des dons et les cotisations des membres.

J'avais pensé que ces quelques renseignements au sujet de notre conseil seraient utiles aux personnes qui ne sont pas très au courant de ce que nous sommes et de ce que nous faisons. Je tiens d'autre part à souligner que nous sommes très heureux d'avoir ainsi l'occasion de participer aux travaux du Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. J'aimerais commencer par donner des explications au sujet des conclusions et des recommandations que nous présentons dans notre mémoire. Je me réfère en particulier aux pages 1 à 3. Vous aimeriez peut-être suivre avec le texte devant les yeux.

Premièrement, à notre avis, les présentes dispositions en vertu desquelles le gouvernement fédéral participe au financement des importants programmes de services humains du pays ont amené le rejet des principes fondamentaux et historiques qui constituent le fondement même du développement de ces services. Nous reviendrons un peu plus tard sur cette question. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a vu s'effriter sa capacité de garantir la stabilité économique. Nous soulignons tout particulièrement la réduction des moyens dont il dispose pour assurer des revenus fixes et le maintien du plein emploi.

Certaines modifications récentes apportées au programme de formation postsecondaire et au régime de soins de santé ont fait naître dans nos esprits des doutes au sujet de l'engagement des gouvernements canadiens envers la qualité des services fournis et l'accès à ces services pour les Canadiens. Je pense tout particulièrement à l'aspect santé de la vie des Canadiens. Le rapport publié récemment intitulé «Le programme de santé national et provincial du Canada pour les années 1980: engagement au renouveau, appelé «rapport Hall» du nom de son auteur, l'honorable Emmett M. Hall, explique en détail la baisse de l'accès universel à notre système de soins de santé. Le rapport du Ontario Council on University Affairs, «System on the Brink» publié en 1979, explique ces mêmes tendances constatées au niveau du système d'éducation postsecondaire de l'Ontario.

La mise en vigueur du système de financement des programmes établis a été accompagnée de sévères restrictions financières dans ces deux domaines, notamment en Ontario. Même si ces tendances sont sensiblement plus marquées en Ontario que dans les autres provinces, elles n'en restent pas moins nationales. Signalons par ailleurs, que l'alinéa 6(3)b) de la Loi sur le Canada prévoit des conditions de résidence pour l'obtention de services sociaux publics, ce qui soulève d'autres doutes au sujet de l'engagement pris par le gouvernement.



*[Text]*

I would like to stress this next section. There is a need for the federal government to return to its previous commitment to full employment and the maintenance of adequate national standards in the delivery of human and social services. Support for the social services represents an important part of the commitment to full employment due to the need to sustain aggregate demand in times of slow economic growth.

Full employment should remain the first principle of social security, as was emphasized about 40 years ago in the report on social security by Leonard Marsh, and some of you may have seen this report. We dug it from the depths of our archives and we do have one copy. It was submitted to the federal government in September, 1943, and the report provided a blueprint for social development programs which would eventually form the basis of much of Canada's present social security system.

There is little doubt that the federal government is paying a larger share of the costs of health and post-secondary education programs than it did six years ago. There is insufficient recognition that this share is not much above that predicted when the existing arrangements were entered into or that this share is still little above 50 per cent. It should be noted that two-thirds of the increase in the federal share during this period took place in the first year after the EPF was introduced, an increase that was largely anticipated.

We can nevertheless understand why the federal government might be concerned with respect to its existing commitments. They appear particularly onerous in light of the failure of the federal government to gain sufficient access to rapidly-growing resource revenues and in light of provincial spending restraints. However, we do not think that the users of Canada's health care and post-secondary education system should suffer simply because the federal government has not yet found a way to gain access to a lucrative revenue source.

Our major recommendation states that the federal government could solve both the dilemma of the open-ended financing arrangements and the decline in service quality that has occurred with block funding if it returned to cost-sharing principles which prevailed prior to 1977 and insisted that federal funds be spent on the program for which they were intended. The federal government currently finances about half of Canada's health budgets, if the programs included are defined more broadly than before the introduction of the established programs financing, as a subsequent discussion of the data will demonstrate.

*[Translation]*

Passons maintenant à un autre point que j'aimerais souligner tout particulièrement. Il est impératif que le gouvernement fédéral reste fidèle à l'engagement qu'il a pris relativement au plein emploi et au maintien de normes nationales satisfaisantes en matière de prestations de services sociaux et humains. L'appui aux services sociaux constitue un élément essentiel de l'engagement du gouvernement vis-à-vis du plein emploi, compte tenu de la nécessité de répondre aux besoins de la collectivité en période de croissance économique lente.

Comme l'expliquait un rapport écrit sur la sécurité sociale par Leonard Marsh, il y a environ 40 ans, et certains d'entre vous ont eu l'occasion de le lire, le plein emploi devrait être placé au premier rang des principes mêmes de la sécurité sociale. Nous avons fouillé un peu partout dans nos archives et nous avons fini par trouver un exemplaire de ce rapport. Ce document, soumis au gouvernement fédéral en septembre 1943, dressait des modèles de programmes de développement social qui devaient éventuellement former la base du système de sécurité sociale canadien actuel.

Il est évident que le gouvernement fédéral paie aujourd'hui une part plus importante des coûts des programmes d'éducation postsecondaire et de soins de santé qu'il ne le faisait il y a six ans. Malheureusement, on n'a pas suffisamment reconnu que cette part n'est pas de beaucoup supérieure à celle prévue lors de la conclusion de ces premiers accords et qu'elle ne dépasse que très légèrement le 50 p. 100. Il importe de souligner que les deux tiers de l'augmentation enregistrée pour toute cette période ont été apportés pendant la première année qui a suivi la mise en place du programme de FPE et que cette augmentation avait de toute façon été dans une certaine mesure prévue.

Nous comprenons néanmoins pourquoi le gouvernement fédéral est maintenant préoccupé par les engagements qu'il a pris. Ceux-ci paraissent très onéreux compte tenu de l'échec essuyé par le gouvernement fédéral dans les efforts qu'il a déployés pour avoir accès au revenu en provenance de l'exploitation de ressources et compte tenu également des restrictions des dépenses appliquées par les provinces. Mais nous ne pensons pas que les utilisateurs du système de soins de santé et du système d'éducation postsecondaire du Canada devraient souffrir du fait que le gouvernement fédéral n'ait pas encore réussi à trouver le moyen d'avoir accès aux sources de revenu qu'il convoite.

Notre principale recommandation est donc la suivante: que le gouvernement fédéral règle à la fois le dilemme des arrangements financiers conditionnels et de la baisse de la qualité des services qu'a provoqué le financement global, en imposant de nouveau les principes de partage des frais en vigueur avant 1977, et en faisant le nécessaire pour que les fonds fédéraux soient consacrés aux programmes pour lesquels ils ont été amassés. Si l'on adopte une définition plus large des programmes que celle en vigueur avant l'introduction du financement des programmes établis, on peut constater que le gouvernement fédéral finance à l'heure actuelle, à peu près la moitié des budgets canadiens en matière de soins de santé, comme nous pourrions l'expliquer tout à l'heure à l'aide de données précises.

## [Texte]

The advantage for the federal government of a return to shared-cost funding is that its future contributions to the established programs would be only 50 per cent of provincial spending increments, rather than the 70 or 80 per cent during the past five years. As part of the federal funding formula which we are proposing, we would like to see incorporated the 13.5 tax points transferred to provinces in 1977. The provinces are unlikely to yield them and their value should be included in calculating the value of federal government contributions to the established programs in future.

• 1410

We foresee several positive results from the implementation of the above principles. First, federal funding would be tied to provincial budgetary spending on the established programs rather than to tax collections or growth in the gross national product. Secondly, the incentive to reduce the quality of the human services programs which has existed under block funding would be lessened. We are aware that Ontario has practiced very tight spending restraints on EPF programs since 1977; therefore it is important that the provinces be required to match dollar-for-dollar federal spending on established programs. This would allow the federal government to reduce increases in its fiscal transfers to provinces like Ontario that have been practising unusually stringent spending controls.

There is considerable disagreement amongst economists as to whether the present magnitude of the federal budgetary deficit is harmful. Some argue that a deficit is appropriate at a time of slow economic growth. Others argue that the present deficit is inflationary. To the extent that the deficit is harmful, the federal government, we recognize would still be left with the issue of how to cover it. We argue that this issue can be totally separated from that of established programs financing.

There are many ways to raise additional revenues. The federal government can reduce growing tax expenditures. It can increase tax levels. If such measures are required, they should be confronted directly. We strongly object to the proposal to further sacrifice Canada's human services programs to solve the growing budgetary dilemma of either level of government.

We understand that the proposals concerning savings of up to \$2 billion of EPF during the next two years have been put forward for fiscal reasons. Our focus is on the social security system, and on improving program quality, but we are not unmindful of government's fiscal problems. However, we believe strongly that serious reductions in social spending programs are an unacceptable way of trying to solve such problems.

We will now spend a few moments going over the historic tenets which gave rise to the current mix of tax sharing

## [Traduction]

L'avantage d'un retour par le gouvernement fédéral à un système de partage des frais, est que ses contributions futures aux programmes établis ne seraient que de 50 p. 100 des augmentations des dépenses provinciales, plutôt que de 70 ou 80 p. 100, comme ce fut le cas ces cinq dernières années. Nous aimerions voir incorporer dans la formule de financement fédérale que nous proposons les 13,5 p. 100 en impôts transférés aux provinces en 1977. Il est peu probable que les provinces les cèdent et il faudrait tenir compte de leur valeur dans le calcul des contributions futures du gouvernement fédéral aux programmes établis.

D'après nous, la mise en application des principes susmentionnés amènera plusieurs conséquences positives. Tout d'abord, le financement fédéral serait fonction des dépenses budgétaires des provinces au titre des programmes établis plutôt que du prélèvement des taxes et des impôts ou de l'augmentation du produit national brut. Deuxièmement, l'incitation à faire baisser la qualité des programmes de services humains qui existaient dans le cadre du système de financement global se trouverait réduite. Nous savons que depuis 1977, l'Ontario a appliqué des restrictions de dépenses très sévères au programme de FPE. C'est pourquoi il est important que les provinces soient tenues de consacrer aux programmes établis exactement le même montant que le gouvernement fédéral. Cela permettrait au gouvernement fédéral de limiter ou de réduire l'augmentation des transferts fiscaux aux provinces comme l'Ontario, qui appliquait des mesures de contrôle des dépenses des plus sévères.

Les économistes ne sont pas tous d'accord pour dire que le déficit budgétaire fédéral actuel aurait une incidence néfaste. Certains d'entre eux pensent qu'il est bon d'avoir un déficit en période de croissance économique lente. D'autres prétendent que ce déficit est en train d'alimenter l'inflation. Si ce déficit est néfaste, le gouvernement fédéral aurait à décider de la façon de le combler. Selon nous, cette question est tout à fait distincte de celle du financement des programmes établis.

Il existe plusieurs façons d'obtenir des revenus supplémentaires. Le gouvernement fédéral pourrait par exemple réduire les dépenses fiscales toujours croissantes. Il pourrait également augmenter les taux d'imposition. Si de telles mesures s'avèrent nécessaires, il faudra y faire face. Nous nous opposons rigoureusement à la proposition suivant laquelle les programmes de services humains devraient être sacrifiés pour résoudre les problèmes budgétaires de différents paliers gouvernementaux.

D'après ce que nous avons compris, le gouvernement aurait, pour des raisons fiscales, proposé des économies allant jusqu'à 2 milliards de dollars au niveau du programme de FPE, dans le cours des deux prochaines années. Nous nous intéressons au système de sécurité sociale et à l'amélioration de la qualité des programmes; mais cela ne signifie pas que nous ignorons les problèmes fiscaux du gouvernement. Nous pensons tout simplement que la réduction des dépenses au niveau des programmes sociaux n'est pas une façon appropriée de régler ces problèmes.

Nous allons maintenant rapidement passer en revue certains principes historiques qui ont donné lieu au mélange actuel



## [Text]

arrangements, shared cost programs, equalization payments and revenue guarantees that form the subject under investigation by this Parliamentary Task Force today.

In our view, any attempt to radically revise existing arrangements and more importantly any attempt to drastically reduce the fiscal commitments of the federal government must carefully consider the circumstances which initially gave rise to them: first, the widespread perception that emerged during the 1930s of the need for a comprehensive system of social security that could protect all Canadians against economic and social hardship; second, the commitment of the federal government at the end of World War II to make full use of fiscal and other economic policies to maintain high and stable levels of employment and income throughout the Canadian economy; finally, the constitutional distribution of power between the federal and provincial governments which assigned to both federal and provincial levels shared access to direct taxation and to the provincial level, the delivery of most social programs.

The first major design for the post-war fiscal and social security regime was advanced in the report of the Royal Commission on Dominion Provincial Relations in 1940. Another important impetus towards the development of the post-war fiscal and social security system was the report on social security prepared by Leonard Marsh for the Advisory Committee on Reconstruction in 1943. Building on the work of the Marsh Report, the federal government proceeded to draft a comprehensive program for the overhaul of federal-provincial relations which would guarantee the federal government the powers it required to implement full employment and income stability policies and put in place an improved social security and health insurance system.

## • 1415

The final product of this lengthy process was the *Proposals of the Government of Canada to the Dominion-Provincial Conference on Reconstruction*, popularly known as the *Green Book*, in 1945.

The *Green Book* proposals called for the following changes: first, the provinces would forego the levying of personal and corporate income taxes as they had done during the years of the war and would receive in return annual, unconditional subsidies from the federal government; second, the federal government would share with the provinces the costs of a comprehensive health insurance plan and provide financial assistance to the provinces in the form of specific health grants and in the subsidization of hospital construction; third, the federal government would assume exclusive responsibility for old age pensions, for providing assistance for those not covered by unemployment insurance; fourth, the federal government would co-operate with the provinces in the field of natural resource conservation and public investment projects.

These proposals were again rejected by the provincial premiers on the grounds that they violated crucial principles of provincial autonomy. While the provinces rejected the federal

## [Translation]

d'arrangements de partage des taxes, du programme de partage des coûts, de paiements de péréquation et de garanties de revenus que votre groupe de travail a été chargé d'étudier.

D'après nous, avant de radicalement changer des arrangements existants ou, plus important encore, avant d'essayer de réduire de façon drastique les engagements fiscaux du gouvernement fédéral, il est impératif d'examiner de très près les circonstances qui ont amené cette situation: premièrement, l'émergence dans les années 30, du besoin de mettre en place un système compréhensif de sécurité sociale qui mettrait tous les Canadiens à l'abri de souffrances économiques et sociales; deuxièmement, l'engagement pris par le gouvernement fédéral à la fin de la Deuxième Guerre mondiale d'utiliser les politiques fiscales et économiques en vue de maintenir des niveaux élevés et stables d'emploi et de revenus partout au pays; et, enfin, le partage constitutionnel des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, en vertu duquel le fédéral et le provincial partageaient l'impôt direct et les gouvernements provinciaux se voyaient chargés de la plupart des programmes sociaux.

La première esquisse du régime fiscal et de sécurité sociale d'après guerre est parue en 1940 dans un rapport de la commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces. Le rapport sur la sécurité sociale préparé par Leonard Marsh pour le Comité consultatif sur la reconstruction en 1943 a favorisé l'élaboration d'un système fiscal de sécurité sociale d'après-guerre. Se fondant sur le rapport Marsh, le gouvernement fédéral a procédé à l'élaboration d'un programme compréhensif de restructuration des relations fédérales-provinciales garantissant au gouvernement fédéral les pouvoirs dont il avait besoin pour mettre en œuvre les politiques de plein emploi et de stabilité des revenus et pour mettre en place un système amélioré de sécurité sociale et de régime d'assurance-maladie.

Ce long processus a finalement abouti à la préparation des *Proposals of the Government of Canada to the Dominion-Provincial Conference on Reconstruction*, connus sous le nom de *Livre Vert*, paru en 1945.

Le *Livre Vert* proposait les changements suivants: premièrement, que les provinces renoncent à la pratique de la levée des impôts personnels et des sociétés, à laquelle elles avaient eu recours pendant la guerre, pour toucher, à la place, des subventions annuelles inconditionnelles du gouvernement fédéral; deuxièmement, que le gouvernement fédéral partage, avec les provinces, les coûts d'un régime d'assurance-maladie compréhensif et offre de l'aide financière aux provinces sous forme de subventions spéciales et de financement de la construction d'hôpitaux; troisièmement, que le gouvernement fédéral soit seul responsable des pensions de vieillesse et de la prestation d'aide aux personnes ne bénéficiant pas d'assurance-chômage; et quatrièmement que le gouvernement fédéral coopère avec les provinces à la conservation des ressources naturelles et aux projets d'investissement public.

Les premiers ministres provinciaux ont de nouveau rejeté ces propositions prétendant qu'elles violaient les principes essentiels d'autonomie des provinces. Même si les provinces ont

## [Texte]

initiatives, this package eventually formed the basis of the system of shared-cost programs and tax rental/sharing agreements that were gradually implemented over the next two decades.

There was a unique combination of factors which made the federal proposals to the conference on reconstruction ultimately the most attractive. The device of the tax rental agreement, first employed during the war, allowed both levels of government to retain their constitutional rights to the key sources of direct taxation untouched. At the same time, however, the federal government's argument that it needed major control over these key levers of taxation to implement fiscal policies in a way that would contribute to the stabilization of employment and income levels was eventually accepted by all the provinces.

The principle that the federal government should also use its access to the direct taxes in order to equalize income levels across all the provinces was also accepted as an important principle in the post-war federal system. The combination of tax rental/sharing agreements, first mentioned in 1947, was the product of a lengthy process of policy evolution and federal-provincial compromise. The great strength of the system that was implemented was the flexibility that it allowed both levels of government. It provided the federal government with the control it needed over the major levers of fiscal policy while guaranteeing the provinces the level of revenues which they were entitled to and which they needed to carry out their constitutional responsibilities.

The same principles of flexibility and adaptation underlay the negotiation of a complex series of shared-cost programs, commencing with the first national health grants in 1949 and extending through to medicare in 1968. Joint federal and provincial funding of these programs assured the federal government that adequate and consistent national standards could be maintained. The provinces retained administrative control over policies which lay within their exclusive constitutional jurisdiction.

Once again the link between the shared-cost programs and the Keynesian fiscal ideas cannot be overlooked. The constitutional jurisdiction for the federal government's involvement in these programs was its unlimited spending power. The political justification for many of the shared-cost programs, particularly in the social policy field, was the contribution that social insurance programs made to the maintenance of high levels of aggregate demand, especially in periods of economic decline, and consequently to the stabilization of over-all levels of economic activity. Throughout the buoyant and expansionary economic period until the early 1970s, this justification for federal involvement in the shared-cost programs remained unchallenged. I am referring particularly now to pages 7 and 8, if you are following along.

• 1420

Although the provincial governments have traditionally complained about the federal government's use of its unlimited

## [Traduction]

rejeté ces initiatives fédérales, celles-ci ont néanmoins constitué la base du système de partage des frais et d'accords de partage des impôts qui ont été progressivement mis sur pied au cours des deux décennies suivantes.

L'acceptation des propositions fédérales par la Conférence sur la reconstruction a été rendue possible grâce à un mélange très particulier de facteurs divers. L'accord sur les impôts, mis en vigueur pour la première fois pendant la guerre, permettait aux deux ordres de gouvernement de conserver leurs droits constitutionnels relativement aux sources clés d'impôt direct. Parallèlement, les provinces ont éventuellement accepté le point de vue du gouvernement fédéral qui prétendait qu'il devait contrôler ces sources clés d'impôts pour pouvoir mettre en œuvre des politiques fiscales qui amèneraient une stabilisation des niveaux d'emploi et de revenu.

Un autre principe important du système fédéral d'après-guerre, voulait que le gouvernement fédéral utilise cet accès à l'impôt direct pour équilibrer les niveaux de revenus dans toutes les provinces. Les accords de partage de l'impôt, dont on avait parlé pour la première fois en 1947, ont été le résultat d'un long processus d'évolution politique et de compromis entre les autorités fédérales et provinciales. L'avantage du système qui a finalement été adopté était qu'il offrait de la souplesse aux deux paliers de gouvernements. Il assurait au gouvernement fédéral le contrôle des principaux leviers de politique fiscale, tout en garantissant aux provinces les revenus auxquels elles avaient droit et dont elles avaient besoin pour mener à bien leurs responsabilités constitutionnelles.

Ce sont les mêmes principes de souplesse et d'adaptation que l'on retrouve à la base de la négociation d'un ensemble complexe de programmes de partage des frais, depuis les premières subventions nationales pour la santé, en 1949, jusqu'au régime d'assurance-maladie adopté en 1968. Le partage des frais entre les gouvernements fédéral et provinciaux garantissait au gouvernement fédéral la possibilité de maintenir des normes nationales constantes et satisfaisantes. Les provinces, quant à elles, conservaient le contrôle administratif des politiques qui relevaient de leur juridiction constitutionnelle réciproque.

Encore une fois, l'on ne peut négliger le lien qui existe entre les programmes de partage des frais et les principes fiscaux élaborés par Keynes. La juridiction constitutionnelle de la participation du gouvernement fédéral à ces programmes était sa capacité illimitée de dépenser. La justification politique de bon nombre de partages des frais, notamment dans le domaine social, était la contribution faite par les programmes d'assurance sociale au maintien des niveaux élevés de demandes de la collectivité, tout particulièrement en périodes de récession économique, et, partant, à la stabilisation du niveau général de l'activité économique. Tout au long de la période d'expansion économique et de prospérité, qui a duré jusqu'au début des années 1970, personne n'a remis en question cette justification de la participation fédérale aux programmes de partage des frais. Si vous voulez suivre dans le texte du mémoire, je me reporte ici aux pages 7 et 8.

Même si ce sont les gouvernements provinciaux qui se sont traditionnellement plaints de l'utilisation par le gouvernement



## [Text]

spending power to influence priorities, it was the federal government which first raised the question seriously of its withdrawal from these fields in its June 1975 budget. Placing arbitrary ceilings on its contributions to the Medical Care Act, the federal government announced its intention to terminate the hospital insurance agreements in 1980, the earliest possible date. The motivation for the federal government's unilateral action was apparently twofold: on the one hand, it was concerned over the open-ended nature of its contributions to these programs and its growing inability to control the rate of growth of a major portion of its budgetary expenditures on the other hand. It was concerned about the different amounts that were being spent on these various programs in the various provinces. As the problems of maintaining low levels of unemployment and stable levels of price increases intensified during the mid-1970s, it became more susceptible to arguments that government deficits were a major contributor to inflation and that the assumptions of Keynesianism were no longer valid. The unilateral federal initiative of 1975 led ultimately through the complex negotiation process of 1976 to the current Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act of 1977. We assert that the desire to restrain spending on social security programs was initiated by the federal government. If the federal government has ultimately failed to achieve its objective through the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, that is still no reason to renege on its long-standing commitments to the social security system. What is required is a negotiated settlement that will improve these social programs and ensure that social security transfers will be applied directly to social security programs.

I would now like to review some of the data which underlies the presentation and arguments that we are putting forward today. It is presented in tabular form on pages 9 to 16 of the submission brief.

To highlight a few of the significant points: Looking at tables 1 and 2 which are involved with the federal EPF contributions in relation to all 10 provinces, a significant increase in the federal share of EPF programs has occurred since 1976-77. If programs are defined as those prior to EPF, the federal share rose from 44.2 per cent to 53.8 per cent from 1976-77 to 1979-80. Put another way, the federal government has contributed nearly 88 per cent of all increased costs of established programs since 1976-77. The federal contribution, however, is still not much above the traditional 50 per cent which has governed federal contributions to shared-cost programs. This is particularly true if health spending is defined more broadly, as the federal share for 1979-80 drops to 50.1 per cent, looking at table 2. Also, the major increase in the federal share, about two-thirds in fact, took place during the first year under EPF funding. This part of the increase in the

## [Translation]

fédéral de sa capacité illimitée de dépenser pour réorienter les priorités, c'est le gouvernement fédéral lui-même qui a soulevé ce problème pour la première fois en proposant de se retirer de ces divers secteurs dans son budget de juin 1975. Fixant des plafonds arbitraires pour ses contributions en vertu de la Loi sur les soins médicaux, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de révoquer les accords sur l'assurance-hospitalisation dès que possible, c'est-à-dire à compter de 1980. Cette décision unilatérale du gouvernement fédéral semble avoir été fondée sur deux motifs: le gouvernement était, d'une part, préoccupé par la nature conditionnelle de sa participation à ces programmes et, d'autre part, par son incapacité de contrôler le taux de croissance d'une part importante de ses dépenses budgétaires. Il s'inquiétait des différences entre les montants affectés à ces programmes d'une province à une autre. Au cours des années 1970, les problèmes posés par le maintien d'un bas niveau de chômage et d'un niveau stable d'augmentation des prix se sont aggravés et l'on prétendait de plus en plus que les déficits du gouvernement étaient un important facteur inflationniste et que les théories keynésiennes n'étaient plus valables. Cette initiative fédérale unilatérale de 1975 a amené un long processus de négociation en 1976, aboutissant à l'adoption en 1977 de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement et les provinces et de la Loi sur les programmes établis. Nous affirmons que c'est le gouvernement fédéral qui a voulu limiter les dépenses au niveau des programmes de sécurité sociale. Que le gouvernement fédéral n'ait pas réussi à réaliser ces objectifs grâce à la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et à la Loi sur les programmes établis ne justifie en rien une renonciation à ses engagements envers le système de sécurité sociale, engagements qu'il a pris il y a un certain temps déjà. Ce qu'il faut, c'est un accord négocié qui permettra d'améliorer ces programmes sociaux et d'assurer que les transferts de sécurité sociale seront appliqués directement aux programmes de sécurité sociale.

J'aimerais maintenant passer en revue un certain nombre des données sur lesquelles nous nous sommes appuyés pour formuler les arguments que nous vous avons présentés. Ces données paraissent sous forme de tableaux aux pages 9 à 16 du mémoire que nous vous avons remis.

Prenons les tableaux 1 et 2, qui traitent de la contribution du gouvernement fédéral aux programmes de FPE pour les 10 provinces. On remarque une augmentation sensible de la part du gouvernement fédéral depuis 1976-1977. Si les programmes sont définis comme étant ceux qui étaient en place avant le FPE, la part fédérale est passée entre 1976-1977 et 1979-1980 de 44.2 p. 100 à 53.8 p. 100. Autrement dit, le gouvernement fédéral a payé près de 88 p. 100 de toutes les augmentations de coûts enregistrés pour les programmes établis depuis 1976-1977. La contribution fédérale ne dépasse néanmoins pas de beaucoup le seuil traditionnel des 50 p. 100 qui a été la part du gouvernement fédéral dans tous les programmes de partage des coûts mis sur pied à ce jour. Cela est encore plus vrai si l'on accorde une définition plus large à la catégorie des dépenses affectées à la santé en général, puisque le tableau 2 indique que la part fédérale pour 1979-1980 a baissé pour

## [Texte]

federal share was planned and designed to provide each province with equalized per capita funding.

Tables 3, 4 and 5 look at the federal EPF contributions in relation to Ontario's social spending. The federal share of both health and post-secondary education in Ontario increased steadily throughout the 1977 to 1980 period, increasing to 62.1 per cent in 1980-81. At the same time, Ontario has applied more severe social spending restraints than most other provinces, although it had admitted that it cannot squeeze any more out of the programs. This is with reference to the Ontario budget 1980. From 1976-77 to 1979-80, Ontario substituted 95 per cent of increased federal entitlements for provincial expenditures, which meant the taxpayers in the rest of Canada are paying for an increased share of the established programs in Ontario.

• 1425

However, Ontario has committed itself to an 11 per cent increase in university support and to a 14.75 per cent increase in doctors' fees under OHIP for fiscal year 1981-82. Future spending restraints may not be as great as in the past.

Table 6 looks at federal EPF contributions to Ontario and to the rest of the provinces. In 1979-80, federal contributions were nearly 56 per cent in Ontario compared to less than 53 per cent in the rest of Canada. From 1975-76 to 1979-80, total spending on established programs increased by about 38 per cent in Ontario compared to about 50 per cent in the rest of Canada. User fees and municipal contributions had risen from 18 per cent to nearly 23 per cent in Ontario while they remained about 6 per cent of program costs in the rest of Canada.

Most significantly, from 1975-76 to 1979-80, provincial contributions in the rest of Canada increased by more than 23 per cent while they actually declined by 24 per cent in Ontario.

Our conclusion, the solution to the dilemma as we see it, is to find a formula for financing the established programs that is faithful to the historic principles described above but which does not result in national taxpayers' subsidizing an increasing share of program costs in Ontario, or Manitoba, or in any other province that might implement similar spending restraints on human services.

Let me digress for a moment to make some comments regarding our concerns about the Canada Assistance Plan. While CAP spending is much less than EPF spending at the federal level, not much is being said publicly about CAP in the

## [Traduction]

atteindre 50.1 p. 100. Signalons d'autre part que le gros de l'augmentation de la part fédérale a été enregistré dans la première année suivant la mise sur pied du programme de FPE. Cette part de l'augmentation de la part fédérale avait pour objet de fournir à chaque province un financement égal par tête d'habitant.

Les tableaux 3, 4 et 5 examinent les contributions fédérales au FPE par rapport aux dépenses consacrées par l'Ontario au secteur social. La part fédérale pour le régime de soins de santé et pour le système d'éducation postsecondaire en Ontario s'est régulièrement accrue de 1977 à 1980, pour atteindre 62.1 p. 100 en 1980-1981. En même temps, l'Ontario a beaucoup plus coupé dans ses dépenses que la plupart des autres provinces, même si cette province a admis qu'elle ne peut rien sortir de plus des programmes visés. Je me reporte ici au budget de l'Ontario de 1980. De 1976-1977 à 1979-1980, l'Ontario a consacré 95 p. 100 de l'augmentation des allocations fédérales à des dépenses provinciales, ce qui signifie que les contribuables du reste du Canada se trouvent à assumer la hausse de la portion des programmes établis dévolus à l'Ontario.

Toutefois, cette province s'est engagée à augmenter de 11 p. 100 l'aide qu'elle accorde aux universités et de 14.75 p. 100 les honoraires que les médecins reçoivent de l'OHIP pour l'année financière 1981-1982. Par conséquent, les compressions des dépenses ne seront peut-être pas aussi importantes que par le passé.

Le tableau 6 montre les contributions versées par le fédéral au titre du fonds des programmes établis, à l'Ontario et aux autres provinces. En 1979-1980, ces contributions atteignaient presque 56 p. 100 en Ontario alors qu'elles étaient inférieures de 53 p. 100 dans le reste du Canada. De 1975-1976 à 1979-1980, les dépenses totales effectuées au titre des programmes établis se sont accrues d'environ 38 p. 100 en Ontario, en comparaison à environ 50 p. 100 dans le reste du Canada. En outre, les frais à percevoir des utilisateurs et les octrois aux municipalités étaient passés de 18 p. 100 à près de 23 p. 100 en Ontario alors que dans le reste du Canada, la proportion correspondant à cette catégorie est demeurée à environ 6 p. 100.

Fait plus significatif, de 1975-1976 à 1979-1980, les contributions provinciales dans le reste du Canada ont grimpé de plus de 23 p. 100 alors qu'elles ont régressé de 24 p. 100 en Ontario.

En conclusion, nous estimons que la solution à ce problème est d'en arriver à une formule de financement des programmes établis qui soit conforme au principe déjà adopté et que nous avons décrit plus haut, sans que les contribuables de tout le pays aient à subventionner une part plus grande des coûts des programmes de l'Ontario, du Manitoba, ou de toute autre province qui déciderait d'effectuer des coupures dans les services sociaux dispensés aux citoyens.

Permettez-moi de faire une brève digression afin de vous communiquer nos préoccupations au sujet du Régime d'assistance publique du Canada. Bien que les dépenses relevant de ce programme soient bien inférieures à celles qui sont effec-



## [Text]

context of federal-provincial fiscal relations. It is our understanding that some spending cuts on CAP transfers are now being considered. The federal government has recently made two aborted attempts to replace the present arrangements. Bill C-57 in 1977 would have established a separate shared-cost regime for social services. It was later withdrawn due to opposition from Manitoba, Ontario and Quebec. It was replaced by Bill C-55 in 1978 which provided for block funding of social services. The Minister of Finance announced in August, 1978 that this latter bill was being shelved for at least a year or two as part of an over-all spending restraint program announced at that time.

While it would have cost the federal government more than the present arrangements in the short term, the advantage to the federal government would have been the imposition of long-term funding limitations. The growth rate in federal transfers to the provinces for social service spending was to be established in a predetermined schedule. The provinces agreed to the proposed new legislation because it would have provided enriched moneys for new and expanded social services and because it would have removed the federal government from its involvement in administering and approving cost sharing of individual social service programs.

There has been a tendency for many provincial governments to increase spending on social services at a faster rate than over-all budgetary spending. The termination of cost-sharing arrangements covering insured health and post-secondary education programs will worsen this tendency. At the same time, many provinces, notably Ontario, have been imposing tight spending restraints on income maintenance.

Aspects of this problem are detailed in "And the Poor Get Poorer: A Study of Social Welfare Programs in Ontario", which is a joint publication of the Social Planning Council of Metropolitan Toronto and the Ontario Welfare Council. We are submitting a copy for your information.

• 1430

Given these tendencies, the federal government may well consider ways of withdrawing from or limiting its share of the costs for social services. One approach might be to implement variable matched funding for the main components of CAP, with one rate for income maintenance programs, presumably the current 50 per cent, and a lower rate, perhaps 25 per cent, for social services programs. It is even possible that the federal government might want to eliminate shared-cost funding of particular social services; for example, day care.

## [Translation]

tuées au titre des programmes établis au niveau fédéral, on ne parle pas beaucoup, en public, du Régime d'assistance publique du Canada dans la cadre des relations fiscales fédérales-provinciales. Or, à notre connaissance, on envisage d'effectuer certaines coupures dans les paiements de transfert relevant de ce régime. Récemment, le gouvernement fédéral a tenté par deux fois, mais sans succès, de changer les arrangements actuels. Le Bill C-57 présenté en 1977, aurait établi un régime à frais partagé distinct en matière de services sociaux. Il a toutefois été retiré en raison de l'opposition du Manitoba, de l'Ontario et du Québec. On lui a substitué le Bill C-55 en 1978, qui prévoyait un mode de financement global dans ce domaine. Cependant, le ministre des Finances annonçait, en août 1978, que ce projet de loi était remis sur les tablettes pour au moins un an ou deux, en raison de l'annonce d'un programme global de compression des dépenses.

Bien qu'à court terme, il y aurait en augmentation des dépenses fédérales par rapport aux arrangements actuels, cette solution aurait eu l'avantage de permettre au gouvernement fédéral d'imposer des coupures à long terme. Ainsi, le taux de croissance des paiements de transfert accordés aux provinces au titre des services sociaux aurait été établi en fonction d'un barème établi au préalable. Les provinces ont accepté le nouveau projet de loi parce qu'il aurait permis d'obtenir davantage de fonds destinés au financement de services sociaux nouveaux ou élargis, et parce qu'il aurait entraîné le recul de l'intervention fédérale en ce qui a trait à l'administration et l'autorisation du partage des frais de programmes sociaux individuels.

Bon nombre d'administrations provinciales ont eu tendance à laisser augmenter leurs dépenses en matière des services sociaux à un rythme plus rapide que dans les autres postes budgétaires. L'échéance des arrangements relatifs au partage des coûts en matière d'assurance-maladie et de programmes d'enseignement postsecondaire aggravera cette tendance. Par la même occasion, bon nombre de provinces, notamment l'Ontario, ont imposé de sévères compressions en matière des dépenses devant garantir les revenus.

On trouvera une étude plus poussée de ce problème dans un document intitulé «And the Poor Get Poorer» (les pauvres s'appauvrissent davantage), une étude des programmes de bien-être social de l'Ontario publiée en collaboration par le Conseil de planification sociale du Toronto Metropolitan et le Conseil du bien-être social de l'Ontario. Nous vous en présentons d'ailleurs un exemplaire afin que vous puissiez vous renseigner là-dessus.

Etant donné cette évolution, il se peut bien que le gouvernement fédéral envisage de se retirer du domaine des services sociaux ou tout au moins de limiter la part des coûts qu'il assume. L'une des méthodes possibles serait d'avoir des catégories variables de financement correspondant aux principales composantes du régime d'assistance publique du Canada. Ainsi, il pourrait y avoir un taux s'appliquant aux programmes de maintien du revenu, probablement le 50 p. 100 en vigueur à l'heure actuelle et un taux inférieur, peut-être de 25 p. 100, dans le cas des programmes relatifs aux services sociaux. Il est

*[Texte]*

Any proposals which seek to alter the existing cost-sharing formula governing Canada Assistance Plan spending, or to reduce the federal cost-sharing contribution to social services, must recognize the complementariness of all human services spending, including health. It is therefore vitally important to establish parallel funding arrangements for both CAP and EPF. Otherwise, if EPF spending is restrained, the provinces have an incentive to overspend on social services. Conversely, if federal contributions to social services are cut back, the provinces have an incentive to either disinvest in social services or to increase user charges. As those most affected would likely include the elderly, social assistance recipients, dependent children and the handicapped, neither of these scenarios would be acceptable to us.

A final point concerning the Canada Assistance Plan. It is important to begin to develop a national consensus around the provision of social services parallel to that which now exists for health and post secondary education. The federal government must contribute to developing this consensus. This consensus should likewise not be sacrificed on the altar of fiscal restraint.

The concluding section of my presentation will discuss the issue of federal-provincial fiscal relations and government budgetary restraint in the context of the prevailing economic policies guiding the federal government.

It is critical to note that the federal government's abandonment of the regime of tax-sharing arrangements and shared-cost programs which preceded EPF seemed to coincide with the disowning of the full-employment and income-stability policies which historically underlie social security programs.

Instead, the federal government embarked on a strategy of gradualism to control inflation by limiting the rate of growth in the money supply. The three-year commitment to wage and price controls and, to date, six years of the monetarist policies of the Bank of Canada have not proved successful. The rate of inflation in Canada today is appreciably higher than it was six years ago when these policies were first adopted.

In addition, a growing body of evidence suggests that neither the anti-inflation program nor the Bank of Canada's strategy of gradualism are likely to have a significant impact on the future rate of inflation. A recent study published by the Conference Board in Canada points out that 40 per cent of the inflation in Canada during the nineteen seventies originated outside the country. It is questionable whether much of a

*[Traduction]*

même possible que le gouvernement fédéral veuille éliminer le financement à frais partagés de certains services sociaux précis, par exemple, les services de garderie de jour.

Toute proposition visant à modifier la formule actuelle de partage des frais en vigueur en vertu du régime d'assistance publique du Canada, ou visant encore à réduire la part du fédéral dans le financement des services sociaux, doit tenir compte du fait que toutes les dépenses se rapportant aux services sociaux sont complémentaires, y compris celles ayant trait à la santé. Il est donc d'importance vitale d'établir des arrangements parallèles concernant le financement du régime d'assistance publique du Canada et le fonds des programmes établis. Autrement, si on limite les dépenses relevant du fonds des programmes établis, les provinces auront tendance à trop dépenser dans le domaine des services sociaux. Par contre, si l'on occupe les contributions fédérales aux services sociaux, les provinces seront poussées soit à se désintéresser des services sociaux, soit à augmenter les frais. Etant donné que ce serait probablement les personnes âgées, les prestataires d'aide sociale, les enfants à charge et les handicapés qui seraient le plus touchés par cela, ni l'une ni l'autre de ces possibilités ne nous serait acceptable.

Une dernière chose au sujet du régime d'assistance publique du Canada. Il est important de chercher à atteindre un consensus à l'échelle nationale, au sujet de la prestation de services sociaux comparables à ceux qui sont actuellement dispensés en matière de santé et d'enseignement postsecondaire. Le gouvernement fédéral doit participer à la création de ce consensus, qu'on ne doit d'ailleurs pas sacrifier sur l'autel de l'austérité fiscale.

La dernière partie de mon exposé portera sur les relations fédérales-provinciales en matière fiscale et les compressions budgétaires, dans la perspective des politiques économiques orientant le gouvernement fédéral.

Il est tout à fait primordial de noter que l'abandon par le gouvernement fédéral du régime d'arrangements établissant un partage fiscal et des programmes à frais partagés, qui ont précédé le financement des programmes établis, a semblé coïncider avec le désaveu des politiques cherchant à assurer le plein emploi et la stabilité du revenu, sur lesquelles se fondaient les programmes de sécurité sociale.

A la place de cela, le gouvernement fédéral a adopté une stratégie de contrôle progressif de l'inflation en limitant la croissance de la masse monétaire. Or, les trois années d'un régime de contrôle des prix et des salaires et les six ans de politiques monétaristes de la Banque du Canada n'ont pas obtenu de succès. En effet, l'inflation sévissant aujourd'hui au Canada est sensiblement plus élevée qu'il y a six ans, au moment où l'on adoptait ces politiques.

En outre, il y a de plus en plus de preuves que ni le programme de lutte contre l'inflation ni la stratégie progressive adoptée par la Banque du Canada n'auront de répercussions significatives sur l'évolution future de l'inflation. Une étude récemment publiée par le Conference Board of Canada, indique que 40 p. 100 de l'inflation que nous avons connue dans notre pays au cours des années 70 était causée par des



*[Text]*

reduction can be achieved by simply constraining aggregate demand.

Other studies, such as those published by the Canadian Institute for Economic Policy, have argued that the appropriate instruments to deal with the international transmission of inflation is exchange rate adjustments rather than restrictive fiscal and monetary policies which ultimately lower the rate of economic growth, reduce the rate of expansion of the revenue base and impose even greater restraints on the scope of government spending.

A major preoccupation of federal monetary policy since 1975 has focused on concern about the size of the federal deficit. It should be noted that since the imposition of tight monetary policies the federal government's deficit has increased from \$1.650 million in 1975 to \$11.375 million in 1980. In the period from 1975 to 1979, federal government deficits increased from \$3.805 million to \$9.169 million on a national accounts basis. The provincial government's budgetary balance shifted in the same period from a deficit of \$1.756 million to a surplus of \$553 million on a national accounts basis. Substantial evidence suggests that prime causes of the growing federal deficit in this period have been the oil import compensation payments made to the eastern provinces as well as the rapidly expanding volume of tax expenditures to corporations and individuals made through the proliferating volume of tax exemptions.

In the latter context it is worth noting that the real rate of corporate income tax declined from 38 per cent in 1977 to under 30 per cent in 1979 and then income taxes declined by 17 per cent relative to total income from 1972 to 1978. The re-establishment of early nineteen seventy tax rates for both corporate and personal income taxes would result in the realization of an additional \$7 billion in revenues in 1980.

If the federal deficit needs to be reduced for fiscal or economic reasons, then let me state again that we are not taking a position on this matter. Serious reductions in social security expenditures should not be used as a means of offsetting the lost tax revenue resulting from these tax expenditures cited above.

The question raised by these facts is whether the quality, standards and comparability of several of the established programs has been sacrificed on the false altar of government spending restraints and lowering the rate of inflation.

This submission has argued that federal government's commitment to improved social security, health care and education programs has been integrally tied to the economic goals of high and stable levels of employment and income; further, that the abandonment of the shared-cost format for funding these programs was tied to the abandonment of these economic goals in the mid-nineteen seventies. Given the complete failure of the present monetarist policies of the Bank of Canada, either to reduce inflation or the size of the federal deficit, in our

*[Translation]*

facteurs se trouvant à l'extérieur du pays. On peut donc se demander dans quelle mesure on peut juguler l'inflation en limitant simplement la demande globale.

D'autres documents comme ceux publiés par l'Institut canadien de politique économique, ont affirmé que lorsqu'il s'agit de contrer la propagation internationale de l'inflation, l'ajustement des taux de change est préférable aux politiques fiscales et monétaires restrictives car ces dernières finissent par ralentir la croissance économique, réduire l'expansion de l'assiette fiscale et obliger le gouvernement à sabrer encore davantage dans ses dépenses.

L'une des principales préoccupations de la politique monétaire fédérale depuis 1975, a été l'ampleur du déficit. A ce sujet, il convient de noter que depuis l'imposition de politiques monétaristes très austères, ce déficit fédéral a augmenté, passant de 1.650 millions de dollars en 1975 à 11.875 millions de dollars en 1980. Au cours de la période s'étendant de 1975 à 1979, les déficits du gouvernement fédéral ont atteint jusqu'à 9,169 millions de dollars, de 3,805 millions de dollars qu'ils étaient, et ce d'après les comptes nationaux. Pendant la même période, sur le plan provincial, on est passé d'un déficit de 1,756 millions de dollars à un excédent de 553 millions de dollars, toujours en fonction des comptes publics. Il existe d'importantes preuves indiquant que l'accroissement du déficit fédéral au cours de cette période est principalement attribuable aux paiements d'indemnisation accordés aux provinces de l'est en raison de leurs importations de pétrole ainsi qu'à la croissance rapide des exemptions d'impôt accordées aux entreprises et aux particuliers, qui se sont traduites par des dépenses fiscales.

A ce sujet, il est utile de se rappeler que le taux réel d'imposition sur les revenus des sociétés a diminué, passant de 38 p. 100 en 1977 à moins de 30 p. 100 en 1979. Par ailleurs, l'impôt sur le revenu a aussi régressé de 17 p. 100, de 1972 à 1978, par rapport à l'ensemble des revenus. Le rétablissement du taux d'imposition en vigueur au début des années 1970, à la fois sur le revenu des sociétés et sur celui des particuliers, ajouterait 7 milliards de dollars aux revenus de 1980.

S'il faut réduire le déficit fédéral pour des raisons fiscales ou économiques, je répète que nous ne nous prononçons pas sur cette question. Toutefois, on ne devrait pas se servir de la diminution des dépenses en matière de sécurité sociale comme moyen de neutraliser le manque de recettes fiscales qui ont résulté des débours que j'ai mentionnés plus haut.

Il s'agit ici de savoir si l'on a sacrifié la qualité, les normes et l'équivalence de certains programmes établis sous le faux prétexte de limiter les dépenses gouvernementales et de juguler la croissance de l'inflation.

Nous sommes d'avis que l'engagement pris par le gouvernement fédéral d'améliorer la sécurité sociale, les services de santé et les programmes d'enseignement a été intrinsèquement lié aux objectifs économiques de niveaux d'emplois et de revenus élevés et constants. En outre, nous maintenons que l'abandon de la formule des frais partagés comme mode de financement de ces programmes était lié au renoncement de ces objectifs économiques au milieu des années 1970. Or, compte tenu de l'échec complet des politiques monétaristes

## [Texte]

long-standing commitment to the goal of a social security system which includes the provision of full employment, we urge the federal government to reconsider its decision to abandon the economic goals of full employment and maintaining high levels of aggregate demands.

We would also ask the federal government to seriously reconsider any proposed cutbacks in the social security field and to assume a leadership role in maintaining social security programs generally.

Finally, we would seek to remind the federal government that, as the only government in the country that can claim to speak to the problems and concerns of all Canadians, we are in a unique fiscal position from which to assume the leadership role in developing a national consensus around improving the quality of the social security system.

Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Shuttleworth.

I have a few brief questions just to start with.

You suggest that we should go to a system as we had prior to EPF in 1977, by which the federal contribution would be pegged to expenditures by the provincial governments. I have two questions on that point. First of all, what do you do in that case with the so-called have-not provinces? Before 1977, in some cases they were getting more than 50 per cent because they were getting 50 per cent of the national average cost per capita for some of the programs.

Secondly, why is it that the federal government, in your view, should have to oversee what the provincial governments are doing as a matter of principle in their jurisdictions?

**Mr. Shuttleworth:** Maybe I can ask Mr. Patterson to answer that particular one.

• 1440

**Mr. Jeffrey Patterson (Senior Program Director, Social Planning Council, Metropolitan Toronto):** Regarding the level of payments to what you have termed the poorer provinces—most of which are the four Atlantic provinces, I believe—that we are mostly concerned about, there were arrangements in place prior to 1977 that allowed a greater proportion of funds to flow through to these provinces. I am sure that even though we have written our brief mostly from the point of view of Ontario, because we are here, similar arrangements could likewise be made under any new regime that the federal government would put in place. It is merely a question of calculating what objectives the federal government would have in this respect. It could be through the equalization part of the EPF Act, or through other special arrangements.

## [Traduction]

actuelles de la Banque du Canada, dans le but de réduire l'inflation ou l'ampleur du déficit fédéral, et compte tenu notre engagement de longue date envers la mise en œuvre d'un système de sécurité sociale comportant le plein emploi, nous pressons le gouvernement fédéral de revenir sur sa décision de renoncer aux objectifs économiques du plein emploi et du maintien d'un niveau élevé de la demande globale.

Nous demandons également au gouvernement fédéral de s'interroger à nouveau sérieusement avant de proposer toute nouvelle compression dans le domaine de la sécurité sociale et d'être à l'avant-garde pour ce qui est du maintien de ces programmes en général.

Enfin, nous aimerions rappeler au gouvernement fédéral, qu'en tant que seule administration du pays en mesure de tenir compte des problèmes et des préoccupations de tous les Canadiens, il se trouve dans une position fiscale unique, lui permettant d'assumer un rôle de chef pour ce qui est de favoriser l'éclosion d'une certaine unanimité nationale visant à améliorer la qualité du système de sécurité sociale.

Je vous remercie.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Shuttleworth.

Pour commencer, je vais vous poser quelques brèves questions.

Vous proposez que nous retournions à un système analogue à celui que nous avions avant la création du fonds des programmes établis en 1977, c'est-à-dire à un système où la contribution du fédéral correspondrait aux dépenses effectuées par les administrations provinciales. Or, j'ai deux questions à vous poser là-dessus. Premièrement, qu'arrive-t-il alors aux provinces défavorisées? Avant 1977, dans certains cas, ces dernières recevaient plus de 50 p. 100 des fonds parce qu'elles recevaient 50 p. 100 de la moyenne nationale par habitant au titre de certains programmes.

En second lieu, pourquoi faudrait-il que le gouvernement fédéral surveille les activités ressortissant à la compétence des provinces?

**M. Shuttleworth:** Peut-être M. Patterson pourrait-il répondre à cette dernière question.

**M. Jeffrey Patterson (directeur principal des programmes, Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain):** Au sujet du niveau des paiements accordés à ce que vous avez appelé les provinces plus défavorisées, dont la plupart sont les quatre provinces de l'Atlantique, je crois que ce qui nous préoccupe le plus, c'est qu'avant 1977, il y avait des arrangements voulant qu'une proportion plus importante de ces fonds pouvait être versée à ces provinces. En dépit du fait que notre mémoire présente surtout le point de vue de l'Ontario puisque c'est là que nous habitons, des arrangements analogues pourraient certainement être mis en place, quel que soit le nouveau régime que le gouvernement fédéral créera. Il s'agit simplement d'estimer quels sont les objectifs de ce gouvernement à cet égard. On pourrait ensuite réaliser cela par le truchement du système de péréquation prévu dans la Loi sur les programmes établis ou au moyen d'autres arrangements spéciaux.



[Text]

As to the question of why the federal government should oversee social security spending in Canada and in effect monitor and police it, which you have raised, it is obvious that not everywhere in Canada will people always be guaranteed a relatively equivalent level of services. This would be a problem in any federal system, including ours; it would not always be true that every province that made up this federal system, or any other federal system, would always govern itself by national standards. For that reason, the federal government assumed in 1947, and throughout most of the past 30 years, an obligation to ensure that all citizens of Canada were assured some minimum standards of social security programs. That necessity has been there for the past 20 years. It is not something that we would ask the federal government to reassume; it is implicit in all the acts that have traditionally governed the systems, especially in the Medical Care Act and in the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act, that some level of national standards must be secured. The federal government has always played a role in this and we think they should continue to do so.

**The Chairman:** I agree that the federal government has played a role in the past. Regardless of what I think, because I am, of course, a federal member of Parliament, do you think your province of Ontario would accept that position?

**Mr. J. Patterson:** I think the province has said that they are prepared to accept the current conditions, for instance, that used to govern the Medical Care Act.

**The Chairman:** I am not talking about the conditions here, I am talking about your wanting to peg again the federal contribution to the actual spending, which is directly contrary, by 180 degrees, to the 1977 agreement, where flexibility was left with the provincial governments with the broad conditions remaining in the federal acts, the federal acts having been charged—the laws that permitted that spending. What I am asking is, do you think the provincial electorate of Ontario and the legislature of Ontario would accept that position the federal government should oversee what they spend in their jurisdiction and should peg its contribution to exactly what they do?—in other words, not trust them to be able to live up to the agreements that are in federal law?

**Mrs. Judy Jordan (Vice-President and Chairman, Policy and Program Committee, Social Planning Council, Metropolitan Toronto):** May I say that the actions of the government today may not reflect what the people of Ontario feel very strongly—and I think we are speaking for the people of Ontario.

**The Chairman:** There was an election in this province about 10 weeks ago.

**Mrs. Jordan:** Yes, I know all about the gruesome details of that. But, unfortunately, that only reinforces our feeling, really, because, for some reason or other—well, I suppose one really does not want to get into a political debate right now. But, I think the province has shown in many ways that it has not been true to the formula that has been established over the

[Translation]

Quant à la question à savoir pourquoi le gouvernement fédéral devrait surveiller les dépenses effectuées au titre de la sécurité sociale au Canada, il est certain que ce n'est pas tout le monde au Canada qui se verra garantir un niveau à peu près équivalent de services dans ce domaine. Cela est d'ailleurs un problème dans n'importe quel système fédéral, y compris le nôtre. En effet, il n'est pas nécessairement vrai que chaque province constituant un État fédéral ou tout autre système fédéral, se conformera toujours aux normes nationales. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'en 1947, et que pour la plupart des 30 dernières années, le gouvernement a assumé la responsabilité de fournir à tous les citoyens canadiens des programmes de sécurité sociale de niveau minimal acceptable. Cette nécessité existe depuis 30 ans. Ce n'est toutefois pas une responsabilité que nous demanderions encore à l'administration fédérale de prendre en charge. Cependant, toutes les lois ayant porté sur ces systèmes, surtout la Loi sur les soins médicaux et celle sur l'assurance-hospitalisation et les services de diagnostics, ont toujours stipulé qu'il fallait se conformer à des normes nationales. Le gouvernement fédéral a donc toujours joué un rôle à cet égard et nous sommes d'avis qu'il devrait continuer à le faire.

**Le président:** Je conviens avec vous que le gouvernement fédéral a joué un rôle par le passé. Sans égard à ce que je puis penser, car, bien entendu, je suis député fédéral, estimez-vous que la province d'Ontario serait d'accord avec cette position?

**M. J. Patterson:** Je crois que la province a laissé savoir qu'elle est disposée à accepter les dispositions comprises, par exemple, dans la Loi sur les soins médicaux.

**Le président:** Je ne me rapportais pas ici aux dispositions, mais bien plutôt au fait que vous voulez que la contribution du fédéral corresponde à nouveau aux dépenses, ce qui est diamétralement opposé à l'entente de 1977. En effet, on a alors accordé beaucoup de latitude aux administrations provinciales alors que les lois fédérales ont été changées étant donné que ce sont elles qui comportaient les conditions générales régissant les dépenses. Je vous demande si, d'après vous, les électeurs et l'Assemblée législative de l'Ontario accepteraient que le gouvernement fédéral ait droit de regard sur les dépenses ontariennes et qu'il fasse correspondre sa part à ces sommes dépensées? Autrement dit, accepteraient-ils qu'on ne leur fasse pas confiance pour ce qui est de se conformer aux ententes prévues par les lois fédérales?

**Mme Judy Jordan (vice-présidente et présidente, Comité des politiques et des programmes, Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain):** Si vous permettez, le comportement du gouvernement actuel ne reflète peut-être pas les sentiments très vifs de la population de l'Ontario, dont j'estime que nous sommes le porte-parole ici.

**Le président:** On a bien tenu une élection dans cette province il y a environ dix semaines.

**Mme Jordan:** Oui, je connais tous les détails terribles de cet événement. Malheureusement, cela ne fait que renforcer nos sentiments car pour une raison ou une autre—eh bien, je crois qu'il ne faut peut-être pas se lancer dans une discussion politique pour le moment. Néanmoins, j'estime que la province a prouvé, de bon nombre de façons, qu'elle n'était pas fidèle à

[Texte]

years. They really have not provided the kinds of service on a cost-shared basis with your block funding. They have, in fact, taken federal moneys and used them for purposes other than those for which they were designed. That is why we are suggesting that it go back to the other system.

**The Chairman:** I do not dispute that fact. Of course, the agreement provided for that, it gave them that flexibility.

**Mrs. Jordan:** Perhaps people are beginning to realize that that is not the best possible solution.

**The Chairman:** Do you feel then, regardless of what the Government of Ontario thinks, that the people of Ontario would like the federal government to oversee the spending under provincial jurisdiction in Ontario?

**Mrs. Jordan:** I realize that that sounds very presumptuous on my part. I cannot pretend to speak for the people of Ontario.

• 1445

**The Chairman:** I hope you recognize the difficulty that we are faced with as a group of federal politicians when, over the years, we have had requests to go the other way and to respect provincial autonomy. Both for reasons of principle and for reasons of pragmatism I suppose, the provinces said that they were better equipped to make the kinds of decisions within those fields that sometimes had to be made, and they needed the flexibility. So without indicating what my personal preference is, I find it interesting that groups suggest that the federal government should be doing that, and that we cannot trust provincial governments to do it.

**Mrs. Jordan:** I think what we are emphasizing perhaps is that there has to be national standards. So if you look at it from the point of view that everyone in Canada deserves at least the same break, then on that basis . . .

**The Chairman:** In a sense that is another issue, or one half of another issue, because some people pretend that you can have national standards by interprovincial co-operation. That is something I find difficult to understand myself, but some people pretend that. You do not think that that is a good way of getting at national standards, do you?

**Mrs. Jordan:** I do not think it has worked too well up to now.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Shuttleworth:** I have sort of recovered myself here. I think that we are here to talk particularly about human services, and I think we are saying that prior to 1977 we felt that we were better off under the cost sharing than we are under the block funding. I think that is our point and, for what it is worth, that is our position.

[Traduction]

la formule établie au cours des années. En effet, elle n'a pas fourni les services selon une formule de partage des frais découlant du financement global. Elle a plutôt accepté les sommes versées par le fédéral et les a utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles avaient été prévues. C'est pour cette raison que nous proposons de revenir à l'ancien système.

**Le président:** Je ne conteste pas votre affirmation. Bien entendu, étant donné que l'entente était souple, cela donnait à la province la latitude d'agir ainsi.

**Mme Jordan:** La population commence peut-être à se rendre compte que ce n'est pas la meilleure solution.

**Le président:** Par conséquent, quelle que soit la pensée du gouvernement de l'Ontario à cet égard, estimez-vous que la population de cette province aimerait que le gouvernement fédéral surveille les dépenses effectuées par l'administration provinciale même si elles relèvent strictement de la compétence provinciale?

**Mme Jordan:** Je me rends compte d'avoir l'air très présomptueuse lorsque j'affirme parler au nom de la population de l'Ontario, ce que je ne peux faire.

**Le président:** J'espère que vous vous rendez compte de la difficulté dans laquelle nous nous trouvons, en tant qu'hommes politiques du niveau fédéral lorsque, depuis des années, on nous a demandé de nous orienter dans le sens contraire et de respecter l'autonomie provinciale. Je suppose que c'est à la fois par principe et pour des raisons pratiques que les provinces ont affirmé être mieux à même de prendre les décisions qui s'imposaient parfois dans ce domaine, et avoir besoin d'arrangements souples. Par conséquent, sans pour autant vous laisser savoir ce que je préfère à cet égard, je trouve intéressant que certains groupes proposent que ce soit le gouvernement fédéral qui assume certaines choses tout en affirmant qu'on ne peut faire confiance aux administrations provinciales en cette matière.

**Mme Jordan:** Je crois que ce sur quoi nous insistons, c'est qu'il doit y avoir des normes à l'échelle nationale. Par conséquent, si l'on tient compte du fait que chaque citoyen canadien mérite d'avoir les mêmes chances, alors . . .

**Le président:** Dans un sens, il s'agit d'une autre question, tout au moins la moitié d'une autre question, car certains sont d'avis que la collaboration interprovinciale peut mener à l'adoption de normes nationales. Pour ma part, je trouve cela assez difficile à comprendre mais il y en a pour l'affirmer. Vous n'estimez pas que c'est une bonne façon de créer des normes nationales, n'est-ce pas?

**Mme Jordan:** Eh bien, je ne crois que les choses ont très bien fonctionné jusqu'à maintenant.

**Le président:** Merci beaucoup.

**M. Shuttleworth:** Je viens de retrouver mes idées. J'estime que nous sommes ici pour discuter surtout de services sociaux et, à cet égard, nous sommes d'avis que le système de partage des coûts en vigueur avant 1977 nous était davantage favorable que ne l'est celui du financement global. Je crois que c'est



[Text]

I am not sure whether you got an answer to your first question which had to do with the poorer provinces.

**The Chairman:** Yes. As far as I understand it, it was that you think that in the case of provinces where the national average cost per capita is lower, they could get a higher share as before.

**Mr. Shuttleworth:** Yes, sort of setting a floor for the poorer provinces to be assured that they would . . .

**The Chairman:** They are not poorer provinces, they are have-not provinces. I am from New Brunswick.

**Mr. Shuttleworth:** Okay. It is hard to keep them straight these days. They keep changing their stripes, and so on.

**The Chairman:** On your first point, I understood your position very well. I was not being critical of it; I just wanted to point out the difficulty which I see as a federal member of Parliament in this context. Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to compliment Mr. Shuttleworth, Mr. Patterson and Mrs. Jordan on their excellent presentation because, while I might disagree with certain aspects of it, you have covered very well the various economic levers in monetary policy and those types of things. My own experience has been that oftentimes people coming to make recommendations in the human resources area do not clearly have an understanding of some of the other levers of power that have to be pushed and pulled as well. You have synthesized them I think very well from your point of view.

One thing you did not cover in it I thought, however, was on your page 2 where you refer to the federal government failing in obtaining sufficient access to rapidly growing resource revenues. I am wondering if you would change that now in view of the National Energy Program, or was this written even in the light of the National Energy Program?

**Mr. J. Patterson:** I do not think that we would necessarily change it at all, because that revenue still has not been obtained at least assuredly, and it is true and we recognize that certain provinces, other than this one unfortunately, have gained quite considerably from access to certain revenues in the past few years, and we think therefore that should not be a factor. I think we have said that a lot of these considerations of what revenue sources one has access to should not be a factor in social services spending. We consider it unfortunate that the social development field is one of the few in which the federal government is considering substantial cuts in the next three years according to the government's current fiscal plan tabled October 1980.

**Mr. Thacker:** You are clearly saying that you disagree, and that it should not prevail at the national government level. In your brief you have not mentioned anything about another

[Translation]

là notre principale idée, quelle que soit sa valeur, c'est notre position.

Par ailleurs, je ne suis pas certain qu'on ait répondu à votre première question au sujet des provinces les plus pauvres.

**Le président:** Oui. Si j'ai bien compris, vous préconisez que la province où la moyenne nationale des coûts par habitant est inférieure, reçoive une portion plus élevée, comme c'était le cas auparavant.

**M. Shuttleworth:** Oui, cela reviendrait en quelque sorte à établir un plafond pour les provinces plus pauvres afin qu'elles . . .

**Le président:** Il ne s'agit pas de provinces plus pauvres mais bien de provinces défavorisées. Je suis du Nouveau-Brunswick.

**M. Shuttleworth:** C'est bien. Il est difficile de savoir comment les appeler de nos jours car elles changent constamment d'avis, etc.

**Le président:** Je comprends tout à fait votre position relative au premier point, je ne le critiquais pas, je tenais simplement à vous indiquer la difficulté que j'entrevois en tant que député fédéral. Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Merci monsieur le président. J'aimerais féliciter M. Shuttleworth, M. Patterson et Mme Jordan pour leur excellent exposé. Bien que je ne sois pas nécessairement d'accord avec certains des points de vue, vous avez bien tenu compte des divers leviers économiques intervenant dans la politique monétaire et ce genre de chose. Or, j'ai eu l'occasion de remarquer que souvent, ceux qui formulent des recommandations dans le domaine des ressources humaines ne comprennent pas clairement le fonctionnement des autres leviers de pouvoirs qu'il faut actionner. Au contraire, vous avez très bien résumé cet aspect tout en le replaçant dans votre perspective.

Cependant, vous n'avez pas mentionné un élément, à la page 2, lorsque vous avez évoqué l'échec du gouvernement fédéral à s'approprier une part suffisante des revenus croissants tirés des ressources. Je me demande si vous modifieriez cette affirmation, compte tenu du programme national d'énergie, ou avez-vous songé à cela lorsque vous avez rédigé cette partie?

**M. J. Patterson:** Je ne crois que cela changerait nécessairement notre point de vue car on n'a pas encore obtenu ces revenus, même si nous reconnaissons que certaines provinces, dont nous ne faisons malheureusement pas partie, ont récolté des bénéfices considérables du fait de leur accès à certains revenus ces dernières années. Malgré tout cependant, nous estimons que cela n'est pas un facteur déterminant. Je crois que nous avons également affirmé qu'il n'y a pas lieu de tenir compte de bon nombre de ces considérations relatives à l'accès à des sources de revenus en matière de dépenses dans le domaine des services sociaux. Par ailleurs, nous estimons qu'il est malheureux que ce domaine soit parmi ceux où l'administration fédérale envisage d'effectuer des coupures considérables au cours des trois prochaines années, si l'on se fie au projet gouvernemental en matière de fiscalité, déposé en octobre 1980.

**M. Thacker:** Vous affirmez clairement être en désaccord avec cela et vous êtes d'avis qu'une telle politique ne doit pas avoir préséance au niveau national. Par ailleurs, votre mémoire

[Texte]

alternative that had some vogue a few years ago, and that was the negative income tax at the guaranteed income level. Is that because you believe that idea or concept is totally impossible in the Canadian context? Or what are your thoughts on that?

• 1450

**Mr. J. Patterson:** I think we probably just did not consider any particular social security program or any details of social security programs to be the proper subject of this brief. I think we as a council certainly have views on the income-maintenance system to which you are referring and as the report that Mr. Shuttleworth held up, "The Poor Get Poorer"—which we would turn over to the task force for its review as well—details, we are certainly unhappy with features of the present system in Ontario, but we just did not feel that in the brief today, we could bring out all of those issues.

**Mr. Thacker:** Then, Mr. Chairman, I have no further questions, in view of the very detailed booklet that I would want to spend some time studying, other than to suggest to the council that in view of the excellent thought that has gone into this, I would very much like to see them direct their attention to the guaranteed annual income in the sense that it certainly gets away from any jurisdictional problems. It all rests with the individual and his tax man, and so would certainly have some positive aspects in terms of simplicity.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, I would like to thank the delegation for reminding us once again, as others have, that when we are talking about federal-provincial transfers here, what we are talking about are human and social services and not just fiscal matters, and that we ought to be designing our fiscal policies to meet human needs rather than re-designing or re-perceiving human needs in order to meet the fiscal needs, or at least the perceived fiscal needs, of either the federal government or the provincial government.

In that respect, I am very pleased that you brought up the subject of the tax expenditure account of the federal government and the ways in which it might be used to provide an alternative route for saving the money which the federal government is now looking to save vis-a-vis its deficit in what it perceives to be a fiscal imbalance in the country. And so I was wondering whether you could elaborate a bit on the \$7-billion figure that you mentioned and where that comes from in the tax expenditure account, for starters.

**Mr. J. Patterson:** Very briefly, I did not derive those numbers from the tax expenditure account as tabled recently by either the present Minister of Finance or by his immediate predecessor but rather looked at over-all rates of taxation relative to either profits in the case of corporations or net income in the case of individuals and looked at what had been happening to the movements of those rates over the past decade. The \$7 billion is merely an estimate of tax expenditures in those two tax fields that have occurred as a result of

[Traduction]

ne mentionne pas une autre solution qui était quelque peu à la mode il y a quelques années, il s'agit d'un impôt négatif, c'est-à-dire d'un niveau de revenu garanti. Est-ce que vous croyez vraiment cela ou bien est-ce que vous jugez ce principe tout à fait inapplicable dans le contexte canadien? Qu'en pensez-vous?

**M. J. Patterson:** En bien, nous avons pensé dès le début que le mémoire ne devrait pas traiter des programmes de sécurité sociale ou de détails de certains programmes de sécurité sociale. Evidemment, notre conseil a son opinion sur le système de maintien du revenu dont vous parlez et, comme M. Shuttleworth le prétend dans son rapport, «The Poor Get Poorer». C'est un sujet qui mérite d'être étudié et le système actuel en Ontario est loin de nous satisfaire, mais nous avons jugé que nous ne pouvions pas aborder toutes ces questions dans le mémoire que nous vous présentons aujourd'hui.

**M. Thacker:** Monsieur le président, dans ce cas je n'ai pas d'autres questions; on nous a distribué une brochure très détaillée que j'ai l'intention d'étudier attentivement. En tout cas, j'apprécie la façon dont le Conseil a approfondi cette question et c'est la raison pour laquelle j'aimerais le voir s'intéresser également au problème de revenu annuel garanti qui échappe à toutes questions de juridiction. C'est une question qui se règle entre le contribuable et son percepteur et qui mérite d'être exprimée dans les termes les plus simples possibles.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Monsieur le président, je remercie nos témoins de nous rappeler une fois encore, comme d'autres l'ont fait, que chaque fois que nous parlons de transferts fédéral/provinciaux, nous parlons avant tout de services sociaux, d'êtres humains et non pas uniquement de questions fiscales. Autrement dit, nos politiques fiscales doivent être axées sur les besoins humains avant de pouvoir correspondre aux besoins fiscaux réels ou perçus du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux.

A cet égard, je suis heureux de vous voir aborder la question du compte des dépenses fiscales du gouvernement fédéral et du rôle que ce compte pourrait jouer à économiser les fonds qu'il souhaite utiliser pour combler son déficit et pour redresser ce qui est perçu comme un déséquilibre fiscal. Pouvez-vous nous parler un peu plus de ce chiffre de 7 milliards de dollars que vous avez cité et qui vient du compte des dépenses fiscales.

**M. J. Patterson:** Je n'ai pas tiré ce chiffre du compte des dépenses fiscales déposé récemment par le ministre actuel des Finances ou par son prédécesseur. Pour parvenir à ce chiffre j'ai étudié les taux d'imposition globaux sur les bénéfices ou sur le revenu net des individus et j'ai étudié en particulier l'évolution de ces taux depuis 10 ans. Ces 7 milliards de dollars sont une simple évaluation des dépenses fiscales dans ces deux domaines d'imposition; c'est la répercussion de nouvelles mesures adoptées au cours des années 70 et cela n'a rien à voir avec



*[Text]*

new measures introduced in the '70s—not as a result of any old measures that might have existed from the '40s, '50s or '60s but new measures that have been introduced in the '70s.

**Mr. Blaikie:** The reason I brought up the \$7-billion figure was because the total tax expenditure account for 1978, I believe, was \$32 billion, and I have heard figures to the effect that some \$14 billion of that was in a tax deferral; so I wondered where the \$7 billion came from. But that comes from judging measures which have been taken just recently, in the '70s.

**Mr. J. Patterson:** In the past decade, yes. I mean, some of these tax expenditures have existed for 30 years or longer.

**Mr. Blaikie:** So basically you are registering an objection to the terms of reference of the committee itself; that if the federal government wishes to save money, either for reasons of its trying to reduce the deficit or trying to redress what it perceives as a fiscal imbalance between the federal government and the provinces, you are saying that the statement in the budget of October, where it looks to the social envelope to save that money, is basically a mistake in the first place, and that therefore the committee, insofar as it is set up to follow through on that decision by the government, is working within parameters that you would find unacceptable.

• 1455

**Mr. J. Patterson:** If you are asking whether we want to help the committee find ways to save \$1.5 billion or \$2 billion or \$3 billion, whatever the objectives of the government may be today in the social field, we would say, No, we definitely do not want to help the committee in achieving that objective.

**Mr. Blaikie:** Insofar as that may be the agenda of the committee—at least, as the government perceives the agenda of the committee—then you would want to say that the work of the committee is not aiming in the right direction.

**Mr. J. Patterson:** I do not necessarily think so. We are all aware that the equalization part of the EPF Act expires at the end of the present fiscal year and that other measures expire as well. There is certainly a use for a parliamentary task force in guiding and advising the government on possibly what future directions the people across Canada think it should go. So I am not denying the usefulness of the committee. I think it is a positive step and it is a positive step that the government, through whatever compromise it came about, had to create and did create a parliamentary task force which is now going around the country hearing what people have to say about its mandate and about government policies. That is very positive, in my view, with respect to social policy.

**Mr. Blaikie:** You mentioned earlier about wanting to return to a cost-sharing arrangements. You felt that you were basically, in terms of human services, better off under the cost-sharing arrangements which existed prior to 1977.

*[Translation]*

la situation telle qu'elle a pu exister entre les années 40, 50 ou 60.

**M. Blaikie:** La raison pour laquelle je reviens à ce chiffre de 7 milliards de dollars, c'est que le total du compte des dépenses fiscales pour 1978 était je crois, de 32 milliards de dollars dont 14 milliards seraient des impôts différés. Je me suis donc demandé d'où venaient ces 7 milliards. Mais tout cela est attribuable à des mesures adoptées récemment, au cours des années 70.

**M. J. Patterson:** Au cours des 10 dernières années effectivement. En fait, une partie de ces dépenses fiscales existaient déjà il y a 30 ans ou même avant.

**M. Blaikie:** Autrement dit, vous vous opposez à certains termes de notre mandat et vous prétendez que si le gouvernement fédéral veut économiser, soit pour réduire son déficit, soit pour rétablir l'équilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces, il se trompe fort quand il espère y parvenir en s'en prenant à l'enveloppe sociale. Par conséquent, si notre comité existe pour aider le gouvernement à mettre en œuvre une décision dans ce sens, vous jugez cela inacceptable.

**M. J. Patterson:** Si vous me demandez si nous sommes prêts à aider le Comité à trouver les moyens d'économiser 1.5 ou 2 ou 3 milliards de dollars, quels que soient les objectifs du gouvernement, et cela dans le domaine social, je vous répondrai que non, certainement pas nous n'avons pas l'intention d'aider le Comité à parvenir à cet objectif.

**M. Blaikie:** Autrement dit, si c'est une question qui figure véritablement à l'ordre du jour de ce Comité, ou du moins ce que le gouvernement considère comme l'ordre du jour de ce Comité, vous jugez que nos objectifs ne vont pas dans le bon sens.

**M. J. Patterson:** Pas forcément. Nous savons tous que le chapitre sur la péréquation de la Loi sur les programmes établis arrive à échéance à la fin de l'année financière en cours, en même temps que d'autres mesures, d'ailleurs. Dans ces conditions, un groupe de travail parlementaire peut effectivement accomplir une tâche utile en conseillant le gouvernement sur les volontés de la population canadienne pour l'avenir. Je ne conteste pas l'utilité de votre Comité. Son existence est positive, et en dépit des compromis qui ont été nécessaires pour y parvenir, le gouvernement a eu raison de créer ce groupe de travail parlementaire qui parcourt actuellement le pays pour entendre l'opinion de la population sur son mandat et sur les politiques gouvernementales. Cela me semble un élément très positif pour la politique sociale.

**M. Blaikie:** Vous avez dit tout à l'heure que vous souhaitiez revenir à un arrangement de partage des coûts. Vous estimez qu'aux termes des accords de partage des coûts qui existaient avant 1977, les services sociaux étaient mieux assurés.

[Texte]

Earlier today we heard from others who said that with respect to CAP—the Canada Assistance Program, which is a cost-sharing program—the Province of Ontario, for instance, was underutilizing the Canada Assistance Program. I just wonder whether or not you would share the perception that perhaps block funding—and I have not been a fan of block funding—was a bad historical coincidence, that block funding was instituted at the same time as there was this retreat from Keynesian economics, if you will, and this blaming of anything and everything on government spending. Is your objection to block funding in principle, or is it the fact that the last five years have been a particularly bad time to try block funding because of the priorities and perceptions of the governments which have been giving it a try?

**Mr. Shuttleworth:** With reference to the Canada Assistance Plan, I think you are absolutely right that it was in place. It could have been better utilized in the Province of Ontario, but because of provincial decision's we did not have access to funds which could have improved our situation considerably. So it was not that the mechanisms were not there; it was that it was not taken advantage of.

I think we were at least in a position of being able to bring that to the attention of the government and to attempt to encourage more participation in that regard. In terms of the block funding, obviously we do not have that same kind of lever in that the money is coming in but is not being sent to the right places. So I think it did give us some reference point which we could at least build on. At least that is my feeling from my experience.

• 1500

**Mr. Blaikie:** Earlier, at the very beginnig, you mentioned the question of the mobility rights, a section in the Charter of Rights which is part of the patriation proposal of the federal government. I was wondering if you could elaborate on your anxiety about that because I have had people speak to me about this matter outside the context of the committee. I understand the nature of the worry that there might be provincial residential requirements for social services which would be against the spirit of the Canada Assistance Program which provided for mobility. Have you had any sort of legal opinion to the effect that the mobility rights section, as it now stands, would override, for instance, the Canada Assistance Plan? I am trying to figure out whether or not there is any sort of concrete, immediate danger to things like the Canada Assistance Plan the minute that the constitution is patriated. Is it just sort of a vague anxiety?

**Mr. J. Patterson:** I would say that it is a vague anxiety. It is part of the Canada Assistance Plan Act that there shall not be a residence requirement. Given the present fiscal context, I do not think very many provinces, or any that I know of, would argue that they should re-establish residence requirements for receipt of income maintenance payments as provinces used to do before the Canada Assistance Plan, but it is a possibility down the road. It is because of what you would call a vague anxiety that we mentioned that.

[Traduction]

Des témoins ont comparu avant vous qui nous ont dit que la province de l'Ontario, par exemple, était loin d'utiliser au maximum le Régime d'assistance publique du Canada. Pensez-vous que le fait que le financement global, et je n'ai jamais été un enthousiaste du financement global, ait été introduit juste au moment où l'on s'écartait des règles Keynésiennes d'économie ait été une coïncidence historique regrettable? Bref, que pensez-vous de cette habitude d'accuser les dépenses gouvernementales de tous les maux? Êtes-vous contre le financement global en principe, ou bien pensez-vous que les cinq dernières années étaient particulièrement mal choisies, compte tenu des priorités et des perceptions des gouvernements qui ont essayé de les appliquer?

**M. Shuttleworth:** Pour ce qui est du Régime d'assistance publique du Canada, vous avez parfaitement raison, il existait déjà. La province de l'Ontario aurait pu mieux en profiter, mais certaines décisions prises par elle nous ont empêchés d'obtenir des fonds qui auraient pu améliorer considérablement notre situation. Des mécanismes existaient donc mais ils n'ont pas été utilisés.

Cela ne nous a d'ailleurs pas empêchés d'attirer l'attention du gouvernement sur cette situation et de vanter les mérites d'une plus grande participation. Quant au financement global, nous n'avons évidemment pas autant d'influence sur l'argent qui rentre et nous savons qu'il n'est pas distribué comme il devrait l'être. En tout cas, cela nous a permis de s'orienter, de construire une base à partir de laquelle nous pouvions agir. C'est du moins l'impression que je tire de mon expérience.

**M. Blaikie:** Vous avez parlé au tout début de la liberté de circulation et d'établissement, disposition qui figure dans la proposition de rapatriement du gouvernement fédéral. Pouvez-vous nous dire les raisons de votre inquiétude à ce sujet car c'est un problème dont j'ai entendu parler en dehors de ce Comité. Je comprends qu'on puisse s'inquiéter de voir les services sociaux assujettis à des règles de résidence provinciale, ce qui serait contraire à l'esprit du Régime d'assistance publique du Canada. Avez-vous consulté des juristes, pensez-vous que sous sa forme actuelle, l'article sur la liberté de circulation et d'établissement pourrait l'emporter sur le Régime d'assistance publique du Canada? Je me demande si le rapatriement de la constitution ne risque pas de porter atteinte à certaines dispositions comme le Régime d'assistance publique du Canada. Dans quelle mesure cette préoccupation se justifie-t-elle?

**M. J. Patterson:** Probablement pas tellement. La Loi sur le Régime d'assistance publique du Canada prévoit qu'il n'y aura pas de condition de résidence. Dans le contexte fiscal actuel, je vois mal comment les provinces pourraient exiger le rétablissement de conditions de résidence pour le versement de supplément de revenu comme c'était le cas avant l'introduction du Régime d'assistance publique. Mais c'est une possibilité qu'il ne faudrait pas complètement écarter pour l'avenir; il n'y a pas de danger immédiat, mais cela ne devrait pas nous empêcher d'en parler.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Yes. Thank you very much for presenting this brief. First of all, I want to discuss the question of cost-sharing agreements, in other words, returning EPF to cost sharing. One of the major reasons the federal government went into block funding was to cut down, over the long period, as you appreciate, its commitment to ever-increasing growth and to make sure that the provinces would not just go into programs on the basis that they were 50-cent dollars. I appreciate that.

Looking at your own tables, I noticed that with respect to health care and covering all health expenditures,—it is table four—you indicated that the federal contribution is 49.5 per cent of the provincial spending on all health programs in the year 1980-81. Have you any projections with respect to the year 1981-82? The projections we have been receiving are that if contributions remain on the same basis, the provincial expenditure will grow and the federal percentage will decline. Would that be your perception?

**Mr. J. Patterson:** The projections I have seen are that it would. We tried to stress in the brief that the Government of Ontario has, in the past year, increased its spending in the health area at a faster rate than the growth in the GNP. The projections that we have seen for the next year are that it will do likewise again; therefore, the federal share will decline marginally, not by very much, but marginally.

**Mr. Blenkarn:** On table if you show, as a federal contribution to health, EPF revenue guarantees. You do appreciate that, when EPF was entered into, there were certain revenue guarantees built in over and above what was treated as 50 per cent of health and 50 per cent of post-secondary education, and I was wondering why you put those revenue guarantees in as a receipt in determining federal contributions.

• 1505

**Mr. J. Patterson:** I think merely that they are considered part of the federal contribution, and both parties, from the documents I have seen, do consider them such.

**Mr. Blenkarn:** With respect to health.

**Mr. J. Patterson:** With respect to health and post secondary education. Documents that were tabled by the treasurer in the legislature last year indicated that he is willing to divide them between health and post secondary education on a proportional basis simply in his own accounting system. Since he has been willing to do so, we just simply reflected that and reflected his data in this table, and as you will note the source for this table is provincial documents.

**Mr. Blenkarn:** I brought that up simply because when we were discussing the matter with other provincial governments, they took the position that a portion of what they received under EPF had nothing to do with health care or post secondary education, but was really a levelling-up or revenue-guarantee system that they already were entitled to as a result of the Income Tax Act changes made in 1971 and other changes

[Translation]

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Oui. Merci beaucoup pour votre mémoire. Pour commencer, je reviens aux accords de partage des coûts et, plus particulièrement, aux programmes établis. Lorsque le gouvernement fédéral a décidé d'adopter le financement global, c'était avant tout pour restreindre à long terme ses engagements dans la voie d'une croissance constante, pour s'assurer que les provinces n'adhéreraient pas au programme pour la simple raison qu'avec 50 cents, elles pouvaient faire un dollar. Je comprends cela.

Je regarde les tableaux que vous avez préparés et je constate dans le tableau 4 que la contribution fédérale à l'ensemble des dépenses dans le domaine de la santé est de 49.5 p. 100 pour l'année 1980-1981. Avez-vous des projections pour l'année 1981-1982? En effet, d'après les projections que nous avons reçues, si les contributions restent inchangées, les dépenses provinciales augmenteront et le pourcentage de la contribution fédérale diminuera. Qu'en pensez-vous?

**M. J. Patterson:** D'après nos projections, c'est effectivement le cas. Nous avons essayé d'expliquer dans notre mémoire que le gouvernement de l'Ontario avait augmenté ses dépenses dans le domaine de la santé beaucoup plus rapidement que le taux de croissance du PNB—je parle de l'année dernière. Les projections que nous avons eues pour l'année à venir indiquent que cela se reproduira. Par conséquent, la participation fédérale devrait diminuer quelque peu, mais pas tellement.

**M. Blenkarn:** Au tableau 4, vous inscrivez à titre de contribution du fédéral pour la santé les garanties de revenu dans le cadre des programmes établis. Vous devez comprendre que lorsque les arrangements provisoires ont été signés, ils comprenaient certaines garanties de revenu réparties également entre la santé et l'éducation postsecondaire. Pour quelles raisons avez-vous considéré ces garanties de revenu comme un débit lorsque vous avez déterminé les contributions fédérales?

**M. J. Patterson:** Je pense que les deux parties considèrent que ces garanties font partie inhérente de la contribution fédérale, c'est du moins ce qu'indiquent les documents que j'ai vus.

**M. Blenkarn:** Pour ce qui est de la santé.

**M. J. Patterson:** La santé et l'éducation postsecondaire. Les documents qui ont été déposés l'année dernière à l'Assemblée législative par le trésorier indiquaient qu'il était prêt à les diviser entre santé et éducation postsecondaire dans son propre système de comptabilité. Puisqu'il acceptait de le faire, nous avons adopté sa position et c'est ce qui figure dans ce tableau. Comme vous le voyez, ce tableau a été tiré de documents provinciaux.

**M. Blenkarn:** J'attire votre attention sur cette question parce que lorsque nous en avons parlé avec d'autres gouvernements provinciaux, ils nous ont dit qu'à leur avis il y avait une partie des fonds qui leur était versée dans le cadre des programmes établis et qui n'était absolument pas destinée à la santé ou à l'éducation postsecondaire; ils estimaient que ces fonds servaient à équilibrer ou à garantir des revenus auxquels

[Texte]

made after 1971 as a result of how income taxes were calculated for participating provinces in tax-collection agreements.

**Mr. J. Patterson:** I can understand how they would feel that way because they did exist prior to 1977.

**Mr. Blenkarn:** In any event, your analysis is that at the present time on all health costs Ontario is paying a little more than 50 per cent, and that that is likely to continue.

**Mr. J. Patterson:** At least for the next 12 to 18 months.

**Mr. Blenkarn:** With respect to the minister's projections concerning reduction of half a billion dollars from health care or from these programs—you may include CAP, if you want—during 1982-83 and 1983-84, have you done any projections as to what that would in fact mean concerning social services across the country and with reference to the Province of Ontario?

**Mr. J. Patterson:** Not precisely, but I think it would mean for us \$600 to \$800 million which is 4 to 5 per cent of provincial spending.

**Mr. Blenkarn:** Do you believe that the Province of Ontario could make that up from its tax base?

**Mr. J. Patterson:** I guess the answer would have to be that yes, it probably could. If the federal government is not vacating any tax fields, that simply means that provincial taxes must increase and that the over-all tax load must increase, and I can understand why some governments would be apprehensive about that, including the Government of Ontario.

**Mr. Blenkarn:** One of the concerns we have is from federal calculations of ability of provinces in relation to each other to raise revenue from their own sources. If I might give you some of those figures, including the effect of the transfers under EPF, CAP and so on to provincial revenues, those figures would indicate on a basis of 100 that Ontario stands at 88, Saskatchewan at 98, Quebec at 92, Manitoba at 90, New Brunswick at 89, Nova Scotia at 88, Newfoundland at 92, and P.E.I. at 97. In other words, on that basis, Ontario's ability to pay is among the lowest, if not the lowest, of the provinces. Of course, I did not mention British Columbia and Alberta because they are well over the 100 mark.

**Mr. J. Patterson:** I would say that our nominal tax rates are lower than some of the provinces. As I understand it, because such a much larger proportion of income earned in this province actually gets reported and does go through the tax system, our nominal rates and proportion of take in Ontario is actually quite high; 40 per cent of the income tax is collected in Ontario, while we have only slightly over 35 per cent of Canada's residents.

**Mr. Blenkarn:** I presume you have had some chats with the provincial treasurer and the finance people. You will I appreciate that the income tax receipts from residents of Ontario on a

[Traduction]

ils avaient droit aux termes des changements effectués en 1971 à la Loi sur l'impôt sur le revenu et aux termes d'autres changements postérieurs à 1971, suite à une modification du calcul des accords de perception fiscale dans les provinces participantes.

**M. J. Patterson:** Je comprends cette position étant donné que ces accords existaient avant 1977.

**M. Blenkarn:** Quoi qu'il en soit, vous estimez qu'actuellement l'Ontario défraye un peu plus de 50 p. 100 des coûts de la santé et que cette tendance se maintiendra.

**M. J. Patterson:** Du moins pour les douze ou dix-huit mois à venir.

**M. Blenkarn:** Quant aux projections du ministre sur la coupure d'un demi-milliard de dollars dans le domaine de la santé—vous pouvez ajouter le RAP si vous voulez—pour 1982-1983 et 1983-1984, vous êtes-vous demandé comment cela se répercuterait sur les services sociaux dans tout le pays et, plus particulièrement, dans la province de l'Ontario?

**M. J. Patterson:** Pas particulièrement, mais j'imagine que pour nous cela signifierait 600 à 800 millions de dollars dont 4 à 5 p. 100 sont des dépenses provinciales.

**M. Blenkarn:** Pensez-vous que la province de l'Ontario pourrait compenser avec son assiette fiscale personnelle?

**M. J. Patterson:** Je pense que oui, probablement. Si le gouvernement fédéral ne se retire d'aucun secteur fiscal, cela signifie simplement que les impôts provinciaux devront augmenter, que la charge fiscale générale devra augmenter et je comprends que cela inquiète certains gouvernements, y compris celui de l'Ontario.

**M. Blenkarn:** Quand nous consultons des calculs fédéraux, nous nous interrogeons sur les pouvoirs de perception fiscale des différentes provinces comparées les unes aux autres. Je vais vous citer quelques chiffres y compris les effets des transferts aux revenus provinciaux dans le cadre des programmes établis et du régime d'assistance publique du Canada; sur une base de 100, l'Ontario se situe à 88, la Saskatchewan à 98, le Québec à 92, le Manitoba à 90, le Nouveau-Brunswick à 89, la Nouvelle-Écosse à 88, Terre-Neuve à 92, et l'Île-du-Prince-Édouard à 97. Autrement dit, l'Ontario est l'une des moins habilitées à payer, c'est peut-être même la moins bien placée de toutes les provinces. Évidemment, je n'ai parlé ni de la Colombie-Britannique ni de l'Alberta qui dépassent largement 100.

**M. J. Patterson:** Je pense que notre taux d'imposition nominale est inférieur à celui de certaines autres provinces. En fait, si l'on considère que la proportion des revenus dans cette province qui sont déclarés et qui passent par le système fiscal est particulièrement élevée, notre taux nominal et la proportion des impôts perçus par l'Ontario sont en réalité assez élevés. Quarante p. 100 de l'impôt sur le revenu est perçu en Ontario et nous avons un peu plus de 35 p. 100 des résidents du Canada.

**M. Blenkarn:** J'imagine que vous avez dû discuter avec le trésorier provincial et les responsables des finances. Vous devez savoir que l'impôt sur le revenu personnel des résidents de



*[Text]*

personal basis has been declining as a percentage in relation to population over the period of time, and the same of course applies to corporate tax. You made some suggestions that corporate tax could be significantly increased, and I was wondering what you felt the effect of such increases would be on employment, that I note in your brief you indicate is a major concern of any social agency?

• 1510

**Mr. J. Patterson:** I think we have said that we are not really taking a position on whether the government should increase its tax rates. We merely think if the government is looking for ways of decreasing the deficit, if the government considers this to be economically important—and we have said that there are probably economists that argue on both sides of the issue—these tax expenditures that have been given out over the past eight or ten years are one place to start looking. That is all we are suggesting. I do not think we are admonishing any level of government to increase its rate of taxation necessarily.

**Mr. Blenkarn:** A major source of tax expenditure that we have had in Canada in the last decade has been the indexation of personal income tax. Is it your view that Canada should abandon the indexation of personal income tax?

**Mr. J. Patterson:** I do not think the council has a view on that; but, as a personal observation, it has been observed that to in effect eliminate the indexation feature would be hardest on low income people, and for that reason I think we would not endorse such at this point. We might look to other areas.

**Mr. Blenkarn:** I always find that people like to talk about tax expenditures but are not prepared to be specific about them, and having gone over the tax expenditures I can understand why. But I point out to you that the major tax expenditure in the last decade, probably equal to half the tax expenditure at least, was indexation.

**Mr. J. Patterson:** If I could make an observation: of the \$7 billion, \$3 billion came out of the income tax system and \$4 billion came out of the corporate income tax system.

**Mr. Blenkarn:** You mentioned the question of deficit. A number of people indicate that the Bank of Canada will have to pay considerably more Thursday for its treasury bill auctions than it did last week, and you appreciate that last week it paid the highest ever. What is your view with respect to borrowing, in view of the fact that borrowing is costing or will be costing the present government somewhere between 17 per cent and 18 per cent per annum for its money? You know, finance company rates to borrow money.

**Mr. J. Patterson:** Again I can appreciate your concern but I do not think we have taken a position nor have we analysed very seriously—and I will admit that—the ways in which the

*[Translation]*

l'Ontario a baissé par rapport à l'ensemble de la population et que cela vaut également pour l'impôt sur les sociétés. Vous avez parlé d'augmenter les impôts des sociétés; comment voyez-vous les effets d'une telle mesure sur l'emploi? En effet, vous dites dans votre mémoire que c'est une des principales préoccupations de tout service social.

**M. J. Patterson:** Nous avons dit, je crois, que nous ne prenons vraiment pas de position sur l'augmentation ou non des taux d'imposition par le gouvernement. Nous estimons tout simplement que, si le gouvernement cherche des moyens de réduire le déficit, si le gouvernement le considère important du point de vue économique et nous avons dit qu'il y a probablement des économistes des deux côtés,—ces dépenses fiscales encourues au cours de ces huit ou dix dernières années entrent en ligne de compte. C'est tout ce que nous suggérons. Je ne crois pas que nous fassions appel à un palier quelconque de gouvernement pour qu'il accroisse son taux d'imposition.

**M. Blenkarn:** L'indexation de l'impôt sur les revenus personnels a été une des principales sources de dépenses fiscales au Canada au cours de la dernière décennie. À votre avis, le Canada devrait-il abandonner l'indexation de l'impôt sur le revenu personnel?

**M. J. Patterson:** Je ne crois pas que le Conseil ait pris position là-dessus; mais si je peux faire une remarque personnelle, on laissé entendre que l'élimination de l'indexation aurait un effet plus sévère sur les personnes à revenu modeste, donc je ne crois pas que nous appuierions une telle démarche en ce moment. On pourrait étudier d'autres secteurs.

**M. Blenkarn:** Je réalise toujours que les personnes aiment parler des dépenses fiscales mais ne sont pas prêtes à entrer dans le détail; ayant étudié moi-même les dépenses fiscales, je peux bien comprendre pour quoi il en est ainsi. Mais je vous ferais remarquer que l'indexation a été la principale dépense fiscale au cours de la dernière décennie, vraisemblablement équivalente au moins à la moitié des dépenses totales.

**M. J. Patterson:** Permettez-moi de faire une remarque: des \$7 milliards, \$3 milliards provenaient du régime d'impôt sur le revenu et \$4 milliards provenaient du Régime d'impôt sur le revenu des sociétés.

**M. Blenkarn:** Vous avez parlé du déficit. Certains disent que la Banque du Canada aura à faire des dépenses considérablement plus élevées pour la vente à l'enchère des bons du trésor jeudi prochain que ce qu'elle a payé la semaine dernière, et vous vous rendrez compte que la semaine dernière elle a payé le prix le plus élevé de son histoire. Que pensez-vous des emprunts, étant donné que les emprunts coûtent ou vont coûter au gouvernement actuel entre 17 et 18 p. 100 par année? Vous connaissez les taux d'intérêt des sociétés de financement sur les emprunts.

**M. J. Patterson:** Encore une fois je comprends votre préoccupation, mais je ne crois pas que nous ayons pris position ni analysé sérieusement—je l'avoue—les possibilités ouvertes au

[Texte]

government may finance the deficit. Borrowing is only one of them, of course.

**Mr. Blenkarn:** You would then opt more for tax increases?

**Mrs. Jordan:** I do not think we are in a position to answer that kind of a question at this particular moment. We have made several points in our brief, but that kind of detailed tax question answer, I think, we would have to come back to you with that. We cannot really, at this point, speak on certain policy matters on behalf of SPC that have not yet been discussed by them.

**Mr. Blenkarn:** If the federal government was to go into a cost sharing agreement with the provinces back on the EPF type arrangements, do you expect or would you expect the federal government to put a cap on its contributions, in other words, a ceiling on its contributions, no matter what the province spent?

**Mr. J. Patterson:** I think we said that they would put a ceiling of 50 per cent of increased spending on the established programs.

**Mr. Blenkarn:** You appreciate that before the Established Programs Act came into effect they had a ceiling of an increase of no more than 8.5 per cent per annum.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn is referring to a volume cap, not a percentage.

**Mr. J. Patterson:** I do not think we can endorse such a ceiling in light of what we have said in our brief, no.

**Mr. Blenkarn:** In other words, your position is that you would like to go back to shared costs, providing there was no limit on the federal government's share, and that share was determined entirely by provincial expenditure.

• 1515

**Mr. J. Patterson:** I presume that when the government negotiates with the provinces they will be talking about the plans of both levels of government, that nobody will write a blank cheque. Maybe you think they did in 1977 and maybe it appears that way, but those negotiations were very seriously entered into and, as we have pointed out, two thirds of the increased federal contribution did occur in the first year after the agreements were put into effect. I do not think there was a blank cheque with respect to the 1977 agreements. I do not think any government will write a blank cheque.

**Mr. Blenkarn:** I suggest to you that the reason there was a huge increase at that time was in order to induce the provinces into accepting block funding. Would you perhaps agree that that might be the case?

**Mr. J. Patterson:** Right. The block funding was not a provincial idea; it was a federal government idea.

[Traduction]

gouvernement pour financer le déficit. Bien entendu, l'emprunt n'en est qu'une.

**M. Blenkarn:** Vous seriez donc plutôt en faveur des augmentations d'impôt.

**Mme Jordan:** Je ne crois pas que nous puissions répondre à une telle question en ce moment. Nous avons fait ressortir plusieurs points dans notre mémoire, mais, à mon avis, il nous faudrait revenir plus tard pour vous donner une telle réponse détaillée sur la question des impôts. Actuellement, nous ne pouvons vraiment pas parler de certains aspects de politique au nom du comité des conseils de la planification sociale, ce dernier n'en ayant pas encore discuté.

**M. Blenkarn:** Si le gouvernement fédéral concluait une entente sur les frais partagés avec les provinces sur la base des arrangements du genre FPE, vous attendriez-vous à ce que le gouvernement fédéral fixe un plafond à ces contributions, sans tenir compte des dépenses faites par la province?

**M. J. Patterson:** Nous avons dit, je crois, qu'un plafond serait établi à 50 p. 100 des dépenses accrues des programmes établis.

**M. Blenkarn:** Vous vous rendez compte qu'avant l'entrée en vigueur de la loi sur les programmes établis, il y avait un plafond d'augmentation de 8,5 p. 100 par année.

**Le président:** M. Blenkarn fait référence à un plafond de volume, et non pas à un plafond de pourcentage.

**M. J. Patterson:** A mon avis, nous ne pouvons point appuyer un tel plafond compte tenu de ce que nous avons dit dans notre mémoire.

**M. Blenkarn:** Autrement dit, votre position se résume comme suit: vous aimeriez retourner au système du partage des frais, à condition qu'il n'y ait pas de limites appliquées à la part payée par le gouvernement fédéral, et que cette part-là soit déterminée uniquement en fonction des dépenses provinciales.

**M. J. Patterson:** Je présume que lors des négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces, il sera question des plans aux deux paliers de gouvernement, et que personne ne donnera carte blanche. Vous estimez peut-être que c'est ce qui c'est passé en 1977 et ceci paraît peut-être être le cas, mais ces négociations ont été menées très sérieusement et, comme nous l'avons dit, les deux-tiers de l'augmentation de la contribution fédérale ont été effectués au cours de la première année après la mise en œuvre des accords. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une carte blanche pour ce qui est des accords de 1977. Je ne crois pas qu'un gouvernement quelconque donnerait carte blanche.

**M. Blenkarn:** Je crois que cette énorme augmentation a été consentie à l'époque pour persuader les provinces d'accepter le financement global. Seriez-vous d'accord avec cette idée?

**M. J. Patterson:** Oui. L'idée du financement global ne provenait pas des provinces; c'était une idée du gouvernement fédéral.



[Text]

**Mr. Blenkarn:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, we have a very long schedule ahead of us this afternoon and the previous questioners have made a number of good points.

I was pleased that Mr. Patterson did not wholly endorse the leading questions of Mr. Blaikie to the effect that the task force really had no use whatsoever, or nearly that. Most of us, I think, are not going to be too happy with trying to advocate a lot of cuts here and there. Mr. Blenkarn pointed out that the cuts in question are not \$2 billion or \$3 billion, as was casually mentioned by the witnesses in passing. We are talking rather in terms of \$500 million from what would otherwise be increases in fiscal 1982-83, and \$1 billion in 1983-84. That is what we are talking about with respect to the whole \$13-odd billion in these programs, including equalization, that the federal government gives to the provinces.

So, Mr. Chairman, as you know, these are not going to be cuts from present levels of spending. They are going to be cuts from increasing levels of spending in the future, which will be increasing in any event.

In going across the country, we will be looking at substantial organizations such as your own to give us advice as to—unwelcome or unpalatable as you may think it is—if, as and when the government does go ahead and tries to cut \$500 million from fiscal 1982-83 and \$1 million thereafter. Where, in your priorities, should these cuts, if necessary, be talking place?

I know it is difficult for even substantial organizations such as your own to give such advice. I think your book is an excellent document. I am looking forward, as Mr. Thacker and the rest of the committee are, to going into it in much more detail.

Without prejudging anything—and we have a lot of things to consider I think—to make an effective report down the line some place we are going to have to probably keep somewhat in the terms of reference unless there is a complete revolt on the committee to another side. This does not mean, though, that we cannot recommend increases in certain matters, that we cannot recommend increases in certain areas of the country. But, if we do recommend all of the increases, we are going to have to probably, speaking for myself anyway, recommend decreases someplace else.

So I am just saying that we will be looking to the people sitting here, whom we will be hearing all afternoon, and others whom we will be hearing in the next few weeks across the country to help us with our obviously very difficult task of not just agreeing to a 25 per cent increase across the board, say, to all the programs, but picking and choosing, if we have to give the federal government more fiscal room, not just to save money on the debt but to be able to put more money into particular other programs not covered in our reference here today—other programs with respect to DREE, other programs with respect to regional economic programs in different parts

[Translation]

**M. Blenkarn:** Merci.

**Le président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, nous avons un ordre du jour très chargé cet après-midi et les orateurs précédents ont fait valoir un certain nombre de très bons points.

Je suis heureux de constater que M. Patterson n'a pas souscrit complètement aux questions insinuant de M. Blaikie selon lesquelles le groupe de travail ne sert strictement ou presque à rien. Nous ne serions pour la plupart, je crois, pas très heureux de recommander beaucoup de réductions par ci et par là. M. Blenkarn a fait remarquer que les réductions en question ne sont pas de 2 milliards de dollars ou de 3 milliards de dollars, comme l'ont dit les témoins en passant. Nous parlons plutôt d'une réduction de quelques 500 millions de dollars de ce qui aurait été l'augmentation pour l'année financière 1982-83, et de 1 milliard de dollars en 1983-84. C'est de cela dont il s'agit quant on parle des quelques 13 milliards de dollars donnés par le gouvernement fédéral aux provinces pour ces programmes, y compris la péréquation.

Donc, comme vous le savez, monsieur le président, il ne s'agit pas de réduction par rapport au niveau actuel de dépenses. Il s'agit d'une réduction de l'accroissement des dépenses futures, dépenses qui vont de toute manière croître.

En voyageant à travers le pays, nous compterons sur de grands organismes tels le vôtre pour nous conseiller sur la décision éventuelle du gouvernement, aussi fâcheuse et désagréable qu'elle puisse vous paraître, de faire une réduction de 500 millions de dollars pour l'année financière 1982-83 et de 1 milliard de dollars par la suite. Selon vos priorités, où devrait-on effectuer ces réductions, si besoin en est?

Je sais qu'il est difficile même pour de grands organismes tels le vôtre de nous donner de tels conseils. Votre livre est un excellent document. Je suis impatient, tout comme M. Thacker et les autres membres du comité, de l'étudier beaucoup plus attentivement.

Sans vouloir préjuger de quoi que ce soit, et nous avons bien des choses à considérer, je crois que si nous voulons rédiger un rapport efficace, il nous faudra probablement nous limiter à notre mandat à moins que le comité fasse volte-face pour entrer dans une autre voie. Ceci ne nous empêche cependant pas de recommander des augmentations dans certains secteurs ou dans certaines régions du pays. Mais, si nous recommandons toutes les augmentations, il nous faudra probablement, à mon avis du moins, recommander des réductions dans d'autres secteurs ou dans d'autres régions.

Donc, nous aurons à compter sur les personnes assises ici, qui vont témoigner cet après-midi, et sur d'autres que nous entendrons au cours des semaines à venir à travers le pays pour nous aider à mener à bien notre tâche très difficile qui consiste non pas à accepter simplement une augmentation de 25 p. 100 pour l'ensemble des programmes, mais à faire un choix, s'il nous faut donner au gouvernement fédéral une plus grande marge de manœuvre en matière fiscale, non seulement pour épargner sur la dette mais aussi pour pouvoir investir davantage dans d'autres programmes qui ne sont pas couverts par notre mandat, d'autres programmes du MEER, d'autres pro-

[Texte]

of the country, particularly underdeveloped areas. It seems to me that we are going to need all the help from groups such as yourselves and the rest we will be hearing to say just how best we can do that.

I would like, Mr. Chairman, on that note to thank these people again very much for coming. They have a long record of success and dedication in this particular area in Metropolitan Toronto and I am sure we are all looking forward to going into their brief and studying it in more detail later on.

• 1520

**Mr. Shuttleworth:** Thank you very much for the opportunity.

**The Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Mr. Chairman, I have a question for Mr. Patterson, of the Social Planning Council, which is the first group to appear before us that has put before the public the alternative of an increase in corporate and personal income tax. That is in your paragraph 17 on page 17, in which you also mention the possible effect of the transfer of tax points. My only question is on the subject of the transfer of tax points. Have you looked at the effect of the transfer of tax points in the light that the increase in the transfer of tax points would work in a way contrary to the principle of equalization?

**Mr. J. Patterson:** I think I agree with you on that observation. I do not think we have advocated, in this brief, that an additional transfer of tax points take place, rather we have said that we doubt, realistically, that any provincial government would ever give up the tax points it got in 1977 and we therefore accept that as the existing regime. Nevertheless, I think we would accept your observation and not recommend a transfer of any more.

**The Chairman:** Mr. Patterson, you indicated that block funding was a federal idea, it had not been a provincial area. I wonder how you can reconcile that with the traditional Quebec and Ontario position that they should have more flexibility. The exact way to give them flexibility might have been contained in a federal proposal, but I am sure you would not want to leave the impression that at least the larger provinces, including Quebec, did not want that flexibility—because Quebec was opting out of these programs in the sixties.

**Mr. J. Patterson:** For sure the provinces have always been arguing for flexibility, they have always been arguing that the federal government, through its particular programs, was in effect over-determining provincial priorities. Nevertheless, the specific ideas that were put into effect in 1977 were not provincial ideas. They may have been put into effect to solve a dilemma, that of the spending ceilings imposed in 1975, but those details were not provincial ideas. I might say that the provinces sometimes scream, but that is more or less for the benefit of their own electorates, not necessarily for federal parliamentarians or the federal government to take in literally.

[Traduction]

grammes relatifs à l'économie régionale dans les différentes régions du pays, surtout les régions sous-développées. Il me semble que nous aurons besoin d'aide de la part de groupes tels de vôtre et les autres que nous allons entendre pour définir la meilleure façon de le faire.

J'aimerais encore une fois, monsieur le président, remercier ces personnes d'avoir comparu aujourd'hui. La liste de leurs succès est très longue et leur dévouement est bien connu dans cette région de la métropole de Toronto et je suis sûr que nous sommes tous impatients d'étudier leur mémoire plus en détails.

**M. Shuttleworth:** Merci beaucoup de nous avoir donné cette possibilité.

**Le président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Monsieur le président, j'ai une question à poser à M. Patterson, du Conseil de planification sociale, le premier groupe à comparaître devant nous qui ait parlé publiquement de la possibilité d'une augmentation de l'impôt sur le revenu personnel et sur le revenu des sociétés. Ceci est indiqué au paragraphe 17 à la page 17, où vous parlez aussi de l'effet éventuel d'un transfert de points fiscaux. Ma seule question a trait au transfert de points fiscaux. Avez-vous étudié l'effet du transfert des points fiscaux à la lumière du fait que l'augmentation du transfert des points fiscaux aurait un effet contraire au principe de la péréquation?

**M. J. Patterson:** Je crois être d'accord avec votre remarque. Je ne crois pas que nous ayons recommandé dans notre soumission un transfert supplémentaire de points fiscaux; il s'agit plutôt de nos doutes quant à l'abandon éventuel par un gouvernement provincial des points fiscaux obtenus en 1977, et nous l'acceptons donc en tant que régime actuel. Néanmoins, je crois que nous serions d'accord avec votre remarque et que nous ne recommanderions pas un transfert supplémentaire.

**Le président:** Monsieur Patterson, vous avez fait remarquer que le financement global était une idée fédérale, et non pas une idée provinciale. Je me demande comment vous pouvez accorder cette remarque avec la position traditionnelle du Québec et de l'Ontario demandant davantage de souplesse. La façon précise de leur donner cette souplesse était peut-être contenue dans une proposition fédérale, mais je suis certain que vous n'aimeriez pas donner l'impression que les plus grandes provinces pour le moins, y compris le Québec, ne voulaient pas de cette souplesse, par ce que le Québec était en train d'abandonner ces programmes au cours des années 60.

**M. J. Patterson:** Les provinces ont certainement toujours milité en faveur de la souplesse, elles ont toujours défendu la thèse que le gouvernement fédéral, par le biais de ses programmes spécifiques, jouait en effet un trop grand rôle dans la définition des priorités provinciales. Néanmoins, les idées concrètes mises en œuvre en 1977 n'étaient pas des idées provinciales. Elles étaient peut-être mises en œuvre pour résoudre un dilemme, le dilemme des plafonds de dépenses imposés en 1975, mais ces détails-là ne provenaient pas des provinces. Je dirais que si les provinces poussent parfois de grands cris, c'est plus ou moins pour se faire remarquer par leurs électeurs; elles



[Text]

**The Chairman:** They were not only screaming to their electorates, I have witnessed some federal-provincial meetings in Ottawa where there was hard bargaining and they were asking for that flexibility. Quebec, as a matter of fact—which is a large province in this country, representing 25 per cent of the population—was opting out of these programs in the sixties, so obviously what they wanted was not only block funding, they wanted more than that.

The Government of Canada now allocates roughly 40 per cent of its fiscal resources to the social envelope. Do you think that percentage should be increased?

**Mr. J. Patterson:** I would differentiate there. This gets back, I think, to our notions of tax expenditure; a good part of that spending actually goes back to individuals, it turns out to be a transfer from individuals to individuals through government and, as such, it is not consumptive spending on the part of government. So when you say would we want to have the 40 per cent increased, I do not know what you are asking, whether it is the part that is consumption expenditure, which is consumed per se by the social service system or the human service system, or the transfer to individuals part of it.

**The Chairman:** One can interpret the need for social spending as being on the part of services or on the part of supporting individuals so that they can buy for themselves the necessities of life or be helped in adapting to difficult situations. At one point there has to be a judgment there. But, generally speaking, that social envelope takes up 40 per cent of the federal government's fiscal pie right now, and if I understand you correctly, you would like that percentage to increase—obviously, because you do not want it to be reduced. We are in a deficit position, you do not think we can increase taxes, so I take it that you would like to see a larger allocation, percentage-wise, of the fiscal pie allocated to social spending.

**Mr. J. Patterson:** on the whole, I would say that you would be correct.

• 1525

**The Chairman:** Limiting the expenditure in the social affairs envelope as the government did in the last budget, or gave an indication it would do, and reducing transfers to provinces are not exactly the same thing. If you had the choice, would you rather have the federal government spend more of the increase which you would like to see, or that the provinces get more through transfers? In other words, suppose the sky were the limit; then would you still like to transfer more to the provinces to administer although you do not trust them? Well, maybe that is an unfair statement, but you do not trust them to keep the standards you would like to see, and you want the federal government in. Or would you rather have the federal government spend it through a guaranteed annual income as Mr. Thacker suggested, or through other schemes?

[Translation]

ne le font pas nécessairement pour que les députés fédéraux ou le gouvernement fédéral l'interprètent littéralement.

**Le président:** Elles ne poussent pas des cris seulement pour se faire entendre par leurs électeurs, j'ai assisté à des réunions entre le gouvernement fédéral et les provinces à Ottawa où il y avait de dures discussions et elles exigeaient cette souplesse. En fait, la province de Québec—une grande province de ce pays qui représente 25 p. 100 de la population—était en train d'abandonner ces programmes au cours des années 60, donc il est clair qu'elle voulait plus que le financement global.

Le gouvernement du Canada affecte actuellement quelque 40 p. 100 de ses ressources fiscales à l'enveloppe sociale. A votre avis, faudrait-il augmenter ce pourcentage?

**M. J. Patterson:** Je ferai une distinction sur ce point. Ceci revient, je crois, à nos idées sur les dépenses fiscales; en effet, une bonne partie de ces dépenses revient aux particuliers, il s'agit donc d'un transfert d'un particulier à un autre par le biais du gouvernement et, en fait, il ne s'agit pas de dépenses réelles faites par le gouvernement. Donc lorsque vous demandez si nous aimerions voir une augmentation de ces 40 p. 100, je ne sais pas de quoi vous parlez, s'il s'agit de la partie de dépenses réelles utilisées par le régime de services sociaux ou le régime de services humanitaires, ou bien s'il s'agit de la partie ayant trait au transfert à des particuliers.

**Le président:** On peut interpréter le besoin de dépenses réelles sociales comme étant faites par les services ou par des particuliers afin de pouvoir s'acheter les choses nécessaires à la vie ou afin de s'assurer de l'aide pour s'adapter à des situations difficiles. Il faut à un moment donné faire un choix. Mais, en général l'enveloppe sociale représente 40 p. 100 de l'assiette fiscale du gouvernement fédéral à l'heure actuelle, et, si je comprends bien, vous aimeriez voir une augmentation de ce pourcentage—évidemment, puisque vous ne voulez pas qu'il soit réduit. Nous sommes dans une situation déficitaire, vous ne croyez pas que nous puissions augmenter les impôts, donc je présume que vous aimeriez qu'un plus grand pourcentage de l'assiette fiscale soit affecté aux dépenses sociales.

**M. J. Patterson:** Dans l'ensemble, je dirai que vous avez raison.

**Le président:** Il y a une différence entre la réduction des paiements de transfert aux provinces et la limitation des sommes consacrées à l'enveloppe sociale, comme le gouvernement l'a fait au cours du dernier budget ou comme il a annoncé qu'il le ferait. Vous souhaitez une augmentation et si vous aviez le choix, préféreriez-vous que le gouvernement dépense ces fonds supplémentaires lui-même ou qu'il effectue un transfert aux provinces? Autrement dit, en admettant qu'il n'y ait pas de limite, préféreriez-vous toujours qu'on transfère plus d'argent aux provinces, même si vous ne leur faites pas confiance? Cette affirmation n'est peut-être pas juste, mais vous ne leur faites pas confiance pour ce qui est du maintien des normes, et vous voulez que le gouvernement fédéral s'en mêle. Voudriez-vous plutôt que le gouvernement fédéral consacre ces fonds supplémentaires au supplément du revenu

[Texte]

**Mr. J. Patterson:** In terms of the total spending of the government I am not sure that we have an opinion on that. There are so many programs involved, and we would have to look at each one in detail. When we talk about going back to something akin to cost sharing for the EPF programs which is a big part of your terms of reference, the end results down the road may not be a whole lot different from what Mr. MacEachen is talking about if the provinces continue to restrain in relative terms their spending. We have certainly just taken the position that to cut \$1.5 billion over the next 2 years in the projections is more than we think should be done with those programs right now.

**The Chairman:** Okay. Thank you very much Mr. Shuttleworth, Mr. Patterson and Mrs. Jordan for your very thoughtful presentation; we appreciate the effort that you have put into it. Both your presentation and your answers have been very valuable to us, and I assure you that they will be considered seriously by the group. Thank you very much.

**Mr. J. Patterson:** Thank you very much.

**The Chairman:** We will now proceed with an individual witness, Dean Ralph Garber of the University of Toronto, Faculty of Social Work. I would ask Dean Garber to please come forward to the table. Mr. Garber, we have a copy of your presentation. You may read it into the record, but I assure you that is not essential because we can append it. Maybe you would like to summarize it and spend more time on questions and answers?

**Mr. Ralph Garber (Dean, Faculty of Social Work, University of Toronto):** I will do so.

**The Chairman:** Is it agreed then, gentlemen, that we will append Dean Ralph Garber's statement which is before us to today's proceedings?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Garber.

**Mr. Garber:** Thank you very much. Speaking as an individual witness and without the resources of a fine social planning staff to provide the data, I have been relatively unencumbered by the particulars which, of course, this committee is particularly concerned with. My focus has been on the ideas that motivate fiscal restraint, or a fiscal examination or arrangements committee. These ideas are those which will exert influence over the outcome, not only the particular arrangements that take place between the provinces and the federal government.

Mainly my concern has been that the block grant does not impress me as a useful instrument to be used by the federal government with the provinces because there is no assurance that the provinces will be able to follow through. The evidence since 1977 in at least two of the programs is that they have not followed through; they have not observed the particulars that they have been required to, and certainly the opting out and the extra billing are fairly clear examples, as is the rise in tuition fees in higher education. Coming from Ontario I speak

[Traduction]

garanti, comme le proposait M. Thacker, ou à d'autres programmes?

**M. J. Patterson:** Je ne suis pas certain que nous ayons une opinion sur l'ensemble des dépenses du gouvernement. Il y a tellement de programmes, et nous devrions les examiner tous en détail. Une bonne part de votre mandat porte sur un retour à une forme quelconque de partage des coûts dans le cadre des programmes pour lesquels le financement est établi; le résultat d'une telle formule pourrait ne pas être très différent de ce dont parle M. MacEachen si les provinces continuent à limiter relativement leurs dépenses. Nous avons déjà affirmé qu'à notre avis, une réduction de 1.5 milliard de dollars au cours des deux prochaines années serait excessive à l'heure actuelle.

**Le président:** D'accord. Merci beaucoup, monsieur Shuttleworth, monsieur Patterson et monsieur Jordan pour votre exposé très réfléchi; nous apprécions l'effort que vous avez consacré. Votre exposé et vos réponses ont été très utiles et je puis vous assurer que nous en tiendrons compte sérieusement. Merci beaucoup.

**M. J. Patterson:** Merci beaucoup.

**Le président:** Nous passons maintenant à un témoin qui ne représente pas un groupe; il s'agit de M. Ralph Garber, doyen de la faculté de travail social de l'Université de Toronto. Je demanderais maintenant au doyen Garber de s'approcher à la table. Monsieur Garber, nous avons reçu une transcription de votre exposé. Vous pouvez en faire la lecture au compte rendu, mais je vous assure que ce n'est pas essentiel car nous pouvons l'annexer. Vous voudrez peut-être en faire un résumé, pour consacrer plus de temps aux questions et aux réponses.

**M. Ralph Garber (doyen, Faculté de travail social, Université de Toronto):** C'est ce que je ferai.

**Le président:** Alors messieurs, il est convenu que nous annexions au compte rendu d'aujourd'hui l'exposé du doyen Ralph Garber, n'est-ce pas?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Monsieur Garber.

**M. Garber:** Merci beaucoup. Puisque je témoigne ici à titre personnel, et que je n'ai pas disposé des ressources de personnel qualifié en planification sociale pour me fournir des données, j'ai été relativement peu encombré par les détails qui préoccupent ce comité. J'ai porté mon attention sur les idées qui motivent la limitation fiscale ou la création d'un comité sur les accords fiscaux. Ces idées auront une influence sur le résultat final, et non seulement sur le détail des accords fiscaux entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Ce qui me préoccupe surtout, c'est qu'à mon avis le financement global n'est pas un instrument utile que le gouvernement fédéral devrait utiliser avec les provinces, car rien n'assure que les provinces seront en mesure de faire leur part. Depuis 1977, pour au moins deux programmes, on a pu constater qu'elles n'ont pas fait leur part; elles n'ont pas respecté leurs engagements, la facturation supplémentaire et le retrait de la participation en sont des exemples très clairs, tout comme l'augmentation des frais de scolarité pour l'enseignement supérieur.



*[Text]*

with particular feeling about the support of higher education by the provinces. Since the provinces do not feel any particular need to follow it up then, by giving that authority to them I think the federal government really is giving up a great deal more than its responsibility allows them to. I think the federal government has an over-all responsibility for every citizen and no province could ever address itself to that.

• 1530

A second point that concerns me in relation to this is that the provinces are unique with respect to an instrument for the distribution of resources, but they have no special quality other than their own proclamation as to why they are different and that does not exclude Quebec even though it has a different language and a different kind of a history—every province can boast its history. In a way I guess I could be called either an unreconstructed or a re-reconstructed federalist in that argument. I do not have much sympathy for the special pleading of the provinces that they want authority to decide all of the components as if the poor are peculiar and different in one place as compared to another. There may be more of them, and there may be different ways of reaching them, but they are not different with respect to that particular part of poverty.

On the question of mobility rights, I would just like to make one comment which my brief does not refer to. I had the fortunate accident of being reminded not too long ago that the Old Testament, which one of my friends referred to, had this concept as a theological statement. I am not from the department of theology, but in Leviticus, which I guess was written about 2,800 years ago, they had worked out a whole system of mobility for the poor and for strangers. There was a system of distribution which they were allowed to participate in and the citizens enjoyed having them participate. It was stated in Leviticus that the stranger and the poor among you are one among you, and that you are not differentiated. We are still working on that in Canada. With the kind of resources we have and the kind they had, I think we should be doing better. So my concerns have been largely with the questions of equity, of fairness, of better distribution, and with the federal government being the source and the better authority for that distribution. I will stop.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Weatherhead, do you have any questions?

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I would like to thank the witness for coming before us. We are used to having particular client groups on the various aspects of our consideration, but we have not had too many individual witnesses and experts in various fields. We have heard, I think it is fair to say, a lot of comment in our last few days against block funding along the lines of what we heard earlier this afternoon so we are getting used to that. I do not know whether we have heard quite so strong a statement yet regarding your unreconstructed federalist position. We may hear more about that too.

I am not an authority on the Old Testament. My friend Mr. Blaikie may be able to help us a little bit more on that, but

*[Translation]*

Puisque je suis de l'Ontario, je suis particulièrement sensible au soutien provincial à l'enseignement supérieur. Puisque les provinces ne s'y sentent pas particulièrement obligées je crois qu'en accordant cette autorité aux provinces, le gouvernement fédéral ne s'acquitte plus de ses responsabilités. A mon avis, le gouvernement fédéral a une responsabilité globale à l'égard de chaque citoyen, et aucune province ne saurait s'acquitter d'une telle responsabilité.

Ce qui me préoccupe également c'est que les provinces sont un instrument unique de distribution des ressources, mais qu'autrement elles n'ont aucune qualité spéciale, ce qui inclut le Québec, même si son histoire et sa langue son différentes: toutes les provinces peuvent faire valoir leur histoire. Je pense que d'une certaine façon, on pourrait me qualifier de fédéraliste reconstitué, à la suite de cet argument. Je n'ai pas beaucoup de sympathie pour les provinces qui demandent un statut spécial et qui veulent être autorisées à décider de toutes les composantes des programmes, comme si la pauvreté était différente d'un endroit à l'autre. Il y a peut-être plus de pauvre dans un endroit que dans l'autre, et les moyens de les atteindre sont peut-être différents, mais la pauvreté elle-même ne change pas.

Pour ce qui est du droit de mobilité, je voudrais faire ici une observation qui ne se trouve pas dans mon mémoire. J'ai eu récemment l'occasion de me faire rappeler que dans l'ancien testament dont parlait un de mes amis, le droit à la mobilité est présenté comme un principe théologique. Je ne travaillais pas au département de théologie, mais dans le Levitique écrit il y a environ 2,800 ans, on avait élaboré un système de mobilité pour les pauvres et les étrangers. Il y avait un système de distribution auquel ils pouvaient participer, et les citoyens en étaient heureux. On affirmait dans le Levitique que les étrangers et les pauvres parmi vous ne font qu'un avec vous et qu'il n'y a pas de différence. Nous y travaillons toujours au Canada. Compte tenu des ressources que nous avons et des ressources qu'ils avaient alors, je pense que nous devrions faire mieux. Je me préoccupe donc principalement des questions d'équité, de justice, d'une meilleure distribution et du fait que le gouvernement fédéral devrait être la source d'une meilleure autorité en matière de distribution. Je m'arrête ici.

**Le président:** Merci. Monsieur Weatherhead, vous avez des questions?

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, je désire remercier le témoin d'être venu ici aujourd'hui. Nous entendons d'habitude les représentants de groupes précis qui nous parlent de divers aspects de nos travaux, mais nous avons trop rarement entendu des particuliers ou des experts dans divers domaines. Je crois qu'il est juste de dire qu'au cours des derniers jours, nous avons entendu beaucoup de gens s'opposant au principe du financement global, un peu comme on l'a fait plus tôt cet après-midi; nous sommes donc habitués à cela. Jusqu'à maintenant, je ne pense pas que nous ayons entendu d'affirmations aussi fermes quant à votre position de fédéraliste non reconstitué. Nous en entendrons peut-être un peu plus parler.

Je ne suis pas un spécialiste de l'ancien testament. Mon ami M. Blaikie pourra peut-être nous aider un peu en cette

[Texte]

with respect to your second point, sir, it seems that you are really saying that the federal government should be much more involved with national standards and delivering programs particularly with respect to the poor across the country. You summarized this very briefly, and we usually encourage that, but I am wondering if you can elaborate on that just a wee bit to give us a bit more of your thoughts on that particular area.

**Mr. Garber:** Individual provinces may elect to forgo certain welfare expenditures. They may choose among those who should get benefits, how much they wish to give, or not give at all. They may not include a number of ancillary benefits that would be supportive of the poor becoming more self-supporting. The provinces may individually feel that their economy does not permit participation in as active a role as maybe their philosophy or belief might encourage them to do. It is at the federal level, which has the common market responsibility—Canada is one as an economy—and I think that Canada as a common market also has a responsibility for an economic strategy. We heard earlier about a monetarist policy, which is an economic strategy, but there may be other further economic strategies that have to be introduced that facilitate the province's capabilities. I know DREE and other support programs offer that as well.

• 1535

It would seem to me that it is narrow to consider only whether a welfare-benefit payment is the location in which the service to the poor will take place. I think we would have to broaden—perhaps not your mandate since I have no authority to do so, but if you wish you may have it—I would see a widening of responsibility in examining this question. It is not an arrangements question, it is a question of what kind of an economy do we have. How can we reallocate and redistribute the results of that economy on a fairer basis so that the provinces accept the full responsibility for that distribution by mandating that fact rather than permitting them individually to determine what they want to do about their poor? I do not see the provinces having either resource or philosophy as a whole—individually, they may—to have given evidence that they are ready to do so.

Certainly Alberta, one of the richest provinces, does not have as good a record with regard to its distribution of services. They just had a recent crisis in child welfare because they offer too few services in child welfare.

That kind of mandating services, with their authority, they can choose not to. I would prefer that the authority be standardized for the country as a whole so they may not choose not to.

**Mr. Weatherhead:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** In your view, does this happen because of the nature of the political process in Canada—the fact that the people vote together in one federal election, or is there some great light in Ottawa in the bureaucracy and in Parliament that...

[Traduction]

matière. Pour ce qui est de votre deuxième observation monsieur, si j'ai bien compris, vous voudriez que le gouvernement fédéral s'occupe beaucoup plus de l'établissement de normes nationales, particulièrement pour la mise en œuvre de programmes à l'intention des pauvres. Vous nous en avez parlé très brièvement, ce que nous encourageons généralement, mais vous pourriez peut-être expliciter quelque peu votre pensée à ce sujet.

**M. Garber:** Certaines provinces peuvent choisir de s'abstenir de certaines dépenses de bien-être. Elles peuvent choisir qui recevra les prestations, décider des sommes accordées ou ne rien donner. Les provinces peuvent décider d'omettre un certain nombre d'avantages connexes qui permettraient aux pauvres de devenir plus auto-suffisants. Certaines provinces peuvent croire que leur économie ne leur permet pas de jouer un rôle aussi actif que ne l'indiquerait leurs principes. Le Canada constitue une entité économique; à mon avis c'est le gouvernement fédéral, qui est à la tête du marché commun canadien, qui a la responsabilité de la stratégie économique. Un peu plus tôt on a parlé d'une politique monétariste, ce qui est une stratégie économique, mais il est possible que d'autres stratégies économiques doivent être adoptées pour faciliter le travail des provinces. Je sais que c'est là le rôle du MEER et d'autres programmes de soutien.

Il me semble obtus de croire que les prestations de bien-être social soient le seul moyen d'aider les pauvres. Je pense qu'il faudrait élargir... peut-être pas votre mandat puisque je n'ai pas l'autorité de le faire, mais si vous le vouliez vous l'obtiendriez... je pense qu'on devrait ajouter à vos responsabilités pour que vous puissiez étudier cette question. Ce n'est pas une question d'accord mais bien d'une modalité économique. Comment pouvons-nous redistribuer les fruits de notre économie de façon équitable, de sorte que les provinces acceptent la pleine responsabilité de ce processus de distribution, en leur imposant officiellement certaines obligations plutôt que de leur permettre de faire chacune ce qu'elle désire pour leurs pauvres? Je ne crois pas que les provinces aient les ressources ou les principes leur permettant de faire la preuve de leurs bonnes intentions, quoique individuellement, cela soit possible.

L'Alberta qui est l'une des provinces les plus riches n'a pas un dossier très reluisant quant aux services qu'elle offre. Cette province vient de connaître une crise récente dans le secteur de l'aide à l'enfance, car les services offerts ne sont pas suffisants.

Dans la situation actuelle, les provinces ont l'autorité de refuser certains services. Je préférerais une normalisation à l'échelle du pays, ce qui empêcherait les provinces de faire de tels choix.

**M. Weatherhead:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** A votre avis, cela découle-t-il de la nature du processus politique au Canada... le fait que les gens votent ensemble lors d'une élection fédérale... ou y a-t-il une grande lumière à Ottawa tant dans la bureaucratie qu'au Parlement, lumière qui...



[Text]

**Mr. Garber:** No. I do not think the federal government is particularly benign by definition, that is not their normal course to be so benign or at the opposite. They have a responsibility, and it is the incumbent responsibility that I see governing them as compared to governing a province, regardless of how else it works. The electorate really puts them into office in order to carry out that responsibility, which is Canada wide, not intraprovincial.

**The Chairman:** So you think there is a more critical examination of what the federal government does in society than the provinces together because it does not all happen at the same time? In other words, our media that looks at us in Ottawa is more critical by nature in terms of the interest of the whole country.

**Mr. Garber:** I think there are two phenomena that take place almost at the same time. Sometimes if you are far enough removed you have a tolerance for somebody else's pain, which is rather great; but the other thing that you have is a perspective on it and you can put it between one place and another, whereas when you are living with it you do not necessarily see it as well.

There are the local decisions about what should happen to the Métis or the native people with regard to some of the provinces that have a very large population in that area. It may be that regardless of their own professed liberal position, that they do not behave in a way that is as consistent with a general policy that would be more effective. I wish I could be more positive about Canada's policy regarding the natives that makes me comfortable in even making that statement. But I feel it is a better repository for having that position than at the provincial position, that when feelings run differently and higher at the local level, one has perspective and balance and can examine it critically at a simple, ordinate level—at a higher level. I feel that that is the responsibility of the federal government.

**The Chairman:** Are there any more questions?

Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** I have a question with regard to poverty. We all know that there are different standards and classes of the way people live in various parts of our country and it strikes me that you are poor in relation to the people you are with. Would you accept that?

**Mr. Garber:** Both relatively and absolutely. You may be poor in relation to the people you are with, but if everybody around you is relatively poor, that does not excuse the absolute definition of what that poverty is. To be poor in Toronto may mean a completely different thing to being poor in Come By Chance or Corner Brook.

**Mr. Blenkarn:** I wonder in terms of national standards concerning poverty whether we would not be creating, in your view, more of a concern? You know, you are poor with your neighbours if you do not drive a Buick and they all drive Buicks. Maybe you are poor in your own feeling of yourself. On the other hand, if nobody has a car and we all use bicycles or walk, perhaps it does not burn on you as much in terms of

[Translation]

**M. Garber:** Non. Je ne crois pas que le gouvernement fédéral soit particulièrement bénin par définition; ce n'est pas sa façon normale de faire. Bien au contraire, ce gouvernement a des responsabilités qui sont bien différentes de l'administration d'une province, peu importe la façon de faire. L'électorat choisit un gouvernement pour qu'il s'acquitte de cette responsabilité, et ce à l'échelle du Canada plutôt que dans les provinces seulement.

**Le président:** Croyez-vous donc que la société juge plus sévèrement les actions du gouvernement fédéral que celles des provinces ensemble, car ces actions ne sont pas synchronisées? Autrement dit, les médias qui surveillent les événements à Ottawa sont-ils plus critiques naturellement, à cause des responsabilités nationales du gouvernement fédéral?

**M. Garber:** Je pense que nous assistons à deux phénomènes quasi simultanés. Parfois si vous êtes suffisamment éloignés, vous avez une assez grande tolérance face à la souffrance des autres: cependant cela vous accorde aussi une certaine perspective et vous pouvez faire la part des choses, alors que si vous connaissiez personnellement cette souffrance, vous ne pourriez pas nécessairement en percevoir aussi clairement la nature.

Dans les provinces où il y a beaucoup de métis et d'autochtones, il faut prendre sur place des décisions quant à ce qu'il adviendra de ces gens. Il est bien possible que nonobstant leur propre position libérale officielle, les provinces n'agissent pas conformément à une politique générale qui serait plus efficace. Je souhaiterais pouvoir être plus positif quand je parle de la politique du Canada à l'égard des autochtones, afin d'être à l'aise quand j'en parle. Je crois néanmoins qu'il est préférable d'accorder ce pouvoir au fédéral plutôt qu'au provincial, parce que lorsque la situation est différente ou tendue au niveau local, il est possible de conserver la perspective et un certain équilibre afin d'examiner la situation de façon critique et ordonnée, à un niveau plus élevé. A mon avis, c'est là la responsabilité du gouvernement fédéral.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** J'ai une question sur la pauvreté. Nous savons tous qu'il y a diverses normes et divers niveaux de vie d'un endroit à l'autre dans notre pays, et il me semble que vous êtes pauvre par rapport aux gens qui vous accompagnent. Êtes-vous d'accord?

**M. Garber:** Je suis d'accord tant en termes relatifs qu'en termes absolus. Il est possible d'être pauvre par rapport aux gens qui vous accompagnent, mais si tout le monde autour de vous est relativement pauvre, cela ne justifie pas la définition absolue de ce qu'est la pauvreté. Être pauvre à Toronto peut-être complètement différent d'être pauvre à Come By Chance ou à Corner Brook.

**M. Blenkarn:** Si nous établissions une norme nationale quant à la pauvreté, croyez-vous que nous ferions plus de tort que de bien? Vous savez, on se sent pauvre auprès de ses voisins si l'on ne conduit pas de Buick et qu'ils en ont tous une. C'est une perception de soi. Par ailleurs, si personne n'a de voiture et que tous vont à pied, votre pauvreté ne vous est pas aussi évidente. Si nous devons établir une norme nationale

[Texte]

poverty. I was wondering, if we were to establish a national standard in connection with poverty, whether the national standard would, in your view, be so low that perhaps people in Toronto, on a national basis, might be relatively well off but vis-à-vis their neighbours in Toronto might be far worse off than they presently are. Would we not be better perhaps to adjust our poverty problems on a municipal basis where it is closer to the level of the way people operate than on a national basis?

• 1540

**Mr. Garber:** I think that has a romantic merit and I appreciate that statement. I think, if you wanted to, you might reduce it just a little bit further to the neighbourhood or family level so that it is really relative to your family compared to one other family. Then we would really have a standard. But I think that is a reduction, which both of us would appreciate. If you reduce it to this level, that is what you have, but at a national level there is nothing that requires us to set it at such a low standard. There is no mandate in this society. We did not set that low standard with regard to health care. We did not set that low standard with university or post secondary education. Why should it then be required to set a very low standard with regard to the benefits?

**Mr. Blenkarn:** That is why we have the Canada Assistance Plan. It allows provinces to determine the level of assistance within the province and the federal government picks up 50 per cent based on what the province chooses to treat as an allowance.

**Mr. Garber:** Yes, but this puts the... As a matter of fact, 'come by chance' sounds exactly like the right word I was thinking of. There is the chance of being in a province which has a particularly inhospitable view as to what constitutes poverty, or a great tolerance for the difference between one poor person and another, and if we are all relatively poor then it really does not matter. If they set that standard, then the people in that province are really deprived compared to any other. Why should they have that particular deprivation because of the political character of their province? Does that mean they are really less deserving if they are poor?

Poverty is not a condition of your political government. It is more a condition of what your economy is like, what your family economy is like, what kind of resources you have available, what kind of school your kids can go to, what kind of resources are in that community which is the support system for you, what jobs are in that community and whether you can get employment and sustain it or not. I think those are all part of what constitutes an offset to poverty, and that is a national question, not only a local one. I do not feel that a province by itself, which may be able to be accustomed to poverty... You begin to think poor when you live poor, and then you put in benefits that are at that level as well. I do not think that is a fair thing for those people.

Canada has a mobile population as well. So it is not only where you live but the fact that other provinces which currently have a higher benefit might be deemed to be attractive to poor people. But that is not why people move in Canada. They

[Traduction]

relativement à la pauvreté, il se pourrait que des gens défavorisés de Toronto s'en tirent assez bien à l'échelle nationale, mais que leur situation par rapport à leurs voisins soit pire que maintenant. Ne vaudrait-il pas mieux s'attaquer au problème de la pauvreté au niveau municipal, plus près des gens eux-mêmes, qu'au niveau national?

**M. Garber:** C'est une suggestion idéaliste et je la comprends. On pourrait peut-être établir la norme au niveau du quartier ou de la famille afin que l'on puisse vraiment comparer les familles entre elles. On aurait alors vraiment une norme. C'est une mesure que nous apprécierions tous les deux. Toutefois, à l'échelle nationale, rien ne nous oblige à fixer une norme aussi basse. Nous ne l'avons pas fait pour les soins de la santé, ni pour l'enseignement universitaire ou post-secondaire. Pourquoi faudrait-il alors fixer une norme aussi basse à l'égard des prestations?

**M. Blenkarn:** C'est pourquoi le régime d'assistance publique du Canada existe. Il permet aux provinces de déterminer le niveau d'assistance à l'intérieur de la province et le gouvernement fédéral assume 50 p. 100 de l'allocation fixée par la province.

**M. Garber:** Oui, mais ceci place... En fait, tout semble être question de chance. Si l'on habite par hasard dans une province adoptant une attitude très négative à l'égard de la pauvreté, ou s'accommodant facilement des écarts entre deux personnes défavorisées, si tout le monde est relativement pauvre, cela importe peu. Si l'on fixait une telle norme, les habitants de cette province seraient vraiment défavorisés par comparaison aux autres. Pourquoi devraient-ils être victimes de la nature politique de leur province? Le fait qu'ils soient pauvres leur enlève-t-il tout mérite?

La pauvreté ne découle pas de facteurs politiques, mais bien de l'économie, de votre situation familiale, des ressources disponibles, des écoles que peuvent fréquenter vos enfants, des services de soutien dans la collectivité et des possibilités d'emploi. Tous ces facteurs entrent en jeu et c'est pourquoi la pauvreté est une question nationale, et non seulement locale. Je ne crois pas qu'une province, pouvant s'habituer à la pauvreté... je crois que cela peut arriver, et alors on fixe des prestations en conséquence. Je ne crois pas que ce soit juste.

De plus, la population du Canada est assez mobile. Il ne s'agit donc pas uniquement de l'endroit où vous vivez, mais du fait que d'autres provinces, offrant actuellement des prestations plus élevées, peuvent attirer les gens défavorisés des



[Text]

move because there is an advantage in employment and all kinds of things. I forget the exact figure, but about half a million people moved in the past year in Canada. Is there any such thing as a locality? The idea of locality or province is a very nice old-fashioned idea which probably went out about 1930 or 1932, and we are still living with it, in the same language of 1930 or 1932. The Rowell-Sirois report suggested we lived with it a little differently in 1940, and I think we have had successive differences. But I am not at all persuaded that even relative deprivation should have a set of standards which is so low that this is what we should operate under. I think it should be upgraded.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** I just wanted to ask a question about provincial disparity. Would you say that perhaps one of the reasons there are differences between provinces is that the poor have less clout in some provinces than others because they are not concentrated on a riding-by-riding basis but are sort of dispersed and therefore their needs do not have to have that much attention paid to them? Is that one of the aspects of it?

• 1545

**Mr. Garber:** There used to be an idea that there were things called pockets of poverty, but unfortunately the pockets were empty in one sense, so it really was not as useful an idea. As to the dispersal of the poor, even if they were congregated, then it is easier to ghettoize them and then ignore them because they are in a ghetto. I do not think it matters whether there are a lot of them in one place or they are dispersed. Their general invisibility is related to whether they have any clout at all. That is, do they ever aggregate and form a constituency? Is there a constituency of the poor? Not likely, and not much in the country. The constituencies that have much more access to government, much more power and a greater economic clout are the ones who have the ear of government.

We were talking earlier, or at least I heard the discussion about tax expenditures, but I would not be as loathe, since I do not have to speak to my organization and I do not speak for the university, to see the indexing cut at least in half. I think we should do some equalization with regard to income tax indexing, that there is nothing the matter with our raising it and making it more progressive. If we were to do that, then the question of where we have access to resources might deal with the question better as to whether the poor have any voice at all. Since we recognize in our country we have 7.5 to 8 per cent unemployment—some areas have 12 per cent, and Toronto has 5.5 per cent, when you get that percentage of 8 per cent plus the hidden unemployment of at least half that figure it gets you up to about 12 per cent and you have people who do not get into the workforce, who back off the workforce, and those who have given up. That exists in our society, and along with them comes the poverty and then they are stuck. What do they do?

I do not know whether they have a voice at all, but actually in a way I am trying to stand in one sense as a voice, although I do not speak for them in that sense and nobody gave me that authority, but if we examine their condition I think your

[Translation]

autres régions. Toutefois, ce n'est pas pour cette raison que les gens déménagent au Canada. Ils le font plutôt quand il y a plus de débouchés ailleurs, etc. Je ne me souviens pas du chiffre exact, mais environ un demi-million de personnes ont déménagé l'an dernier au Canada. Existe-t-il vraiment des localités? L'idée de localités ou de provinces est un concept désuet qui a probablement disparu en 1930 ou 1932, et nous nous y reportons toujours. Le rapport Rowell-Sirois indique qu'il y a eu des changements en 1940, et je crois qu'il y en a eu d'autres. Toutefois, je ne suis pas convaincu que nous devrions fixer des normes aussi basses, même pour la pauvreté relative. Il faudrait plutôt les élever.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Je voudrais poser une question au sujet des disparités provinciales. Ne croyez-vous pas que les écarts entre les provinces dépendent en partie du fait que les pauvres ont moins de poids dans certaines provinces parce qu'ils ne sont pas concentrés dans une circonscription donnée, mais plutôt disséminés et qu'on ne tient pas autant compte par conséquent de leurs besoins? N'est-ce pas un facteur?

**M. Garber:** On acceptait à un moment donné le concept de zones de pauvreté, qui n'était pas vraiment utile car malheureusement ces dernières étaient plus au moins vides. Toutefois, même si les pauvres sont concentrés à un endroit, il est alors plus facile d'en faire abstraction parce qu'ils forment un ghetto. Je crois que leur répartition importe peu. Leur peu d'influence dépend de leur «invisibilité» en général. Autrement dit, arrive-t-il qu'ils forment vraiment une circonscription? C'est peu probable, du moins dans ce pays. Ce sont les circonscriptions qui ont le plus de pouvoirs et le plus de poids économique qui peuvent exercer une influence auprès du gouvernement.

Nous parlions plus tôt des dépenses fiscales, mais je ne m'opposerais pas tant, vu que je ne parle pas au nom de mon organisation et de l'université, à ce qu'on réduise de moitié l'indexation. Il faudrait répartir de façon plus égale l'indexation de l'impôt sur le revenu, rien n'empêche de l'augmenter et de la rendre plus progressive. A ce moment-là, ce serait l'accès aux ressources qui déciderait de l'influence réelle que pourraient exercer les pauvres. Notre pays connaît un taux de chômage de 7.5 p. 100, à certains endroits 12 p. 100, à Toronto 5.5 p. 100, et en ajoutant à ces 8 p. 100 un taux de chômage caché d'au moins la moitié, on arrive à environ 12 p. 100; certaines personnes ne sont jamais entrées sur le marché du travail ont abandonné. Cela arrive dans notre société, ces gens se retrouvent alors dans la pauvreté et ne peuvent en sortir. Que font-ils?

J'ignore s'ils peuvent se faire entendre, mais en fait c'est ce que je tente de faire, bien que je ne puisse parler en leur nom et que personne ne m'ait confié cette tâche. Toutefois, si l'on

[Texte]

description of their dispersal is not the only factor that exists. I think others have more access, which is a more significant factor.

**The Chairman:** Thank you very much, Dean Garber, for your very coherent thoughts and good comments. It is interesting for us to hear the issue from that perspective. I am sure your contribution to this task force will be very valuable to us in the consideration of our report. Thank you very much.

I have received a request, and after consultation have accepted, to hear Mr. Ron Kanter, who is an alderman for Ward 5 in the City of Toronto. Alderman Kanter has prepared a brief which has been distributed to you. Even though he had not advised us before, in our normal course of flexibility, particularly for politicians, I thought you would want to hear Alderman Kanter.

Mr. Kanter, we have your brief. You may read it into the record if you wish or we can append it and get right to the point. Would you prefer that we append it?

**Alderman Ron Kanter (City of Toronto):** Yes, that would be fine, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is it agreed that Alderman Kanter's statement be appended to today's proceedings?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Alderman Kanter:** Thank you very much, Mr. Chairman, for agreeing to hear me on rather short notice. About 10 years ago I was a parliamentary interne, in Ottawa. I assisted several . . .

**Mr. Blenkarn:** Is that what happened to you?

**The Chairman:** Why did you think we accepted to meet with you?

**Alderman Kanter:** I provided some assistance, I hope, for Lincoln Alexander and Robert Kaplan in reading and analysing briefs, and as a result of that I will try to keep both my written brief and my verbal comments very, very short.

I am, as you introduced me, an alderman in the City of Toronto. As I understand it, traditionally the local level of government has been identified primarily with the delivery of hard services, things like roads, sewage treatment and things like that. I was elected for the first time this past November and I have frankly been very surprised at the large number of inquiries, I would say at least half in my office, that concern social services; things like day care in particular, and things like subsidized housing.

What I would like to do is to speak to this committee to request you essentially to keep two things in mind, and one of them is the consequences on users, on consumers, of your decisions. I realize that the legislation you are looking at is extremely complex. I have looked at the fiscal arrangements and the Established Programs Financing Act. I do not say I find it particularly easy to understand . . .

[Traduction]

étudie leur situation, leur répartition géographique n'est pas le seul facteur qui existe. Un facteur plus important est l'accès.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Garber, d'un témoignage très instructif. Il est intéressant d'aborder la question sous cet aspect. Je suis sûr que votre contribution sera très utile au groupe de travail dans la rédaction de son rapport. Merci beaucoup.

On m'a fait parvenir une demande, et après consultation, j'ai accepté d'entendre M. Ron Kanter, conseiller du quartier 5 de la ville de Toronto. M. Kanter a préparé un mémoire qui vous a été distribué. Même s'il ne nous en a pas avisé à l'avance, étant donné notre souplesse habituelle, j'ai pensé que nous voudrions entendre le conseiller Kanter.

Monsieur Kanter, nous avons reçu votre mémoire. Vous pouvez le lire si vous le souhaitez ou nous demander de l'annexer et passer tout de suite aux questions. Préférez-vous que nous l'annexions?

**Le conseiller Ron Kanter (ville de Toronto):** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Convenez-vous que la déclaration du conseiller Kanter soit annexée au compte rendu d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**M. Kanter:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président, d'avoir accepté de m'entendre dans un délai aussi court. Il y a environ dix ans, je travaillais au Parlement d'Ottawa. J'ai été l'adjoint de plusieurs . . .

**M. Blenkarn:** C'est cela qui vous est arrivé?

**Le président:** Pourquoi pensez-vous que nous avons accepté de vous rencontrer?

**M. Kanter:** J'ai assisté, du moins je l'espère, Lincoln Alexander et Robert Kaplan dans la lecture et l'analyse de mémoires. Par conséquent, je tenterai d'être très bref aussi bien par écrit qu'oralement.

Comme vous l'avez dit, je suis conseiller municipal de la ville de Toronto. Depuis toujours, le gouvernement local a été identifié comme premier fournisseur de services d'infrastructure, comme les routes, le traitement des eaux usées, et cetera. J'ai été élu pour la première fois en novembre dernier et franchement je n'en suis pas revenu du grand nombre de requêtes, je dirais au moins la moitié de celles que reçoit mon bureau, au sujet de services sociaux comme les garderies et les logements subventionnés.

Je demanderais donc au Comité de garder à l'esprit deux aspects, dont tout d'abord les répercussions de vos décisions sur les usagers, les consommateurs. Je reconnais que la législation que vous étudiez est extrêmement complexe. J'ai parcouru les accords fiscaux et la Loi sur les programmes établis. Je ne dis pas que je les trouve particulièrement faciles à comprendre . . .

• 1550

**The Chairman:** It is just dollars, Mr. Kanter.

**Le président:** Ce ne sont que des dollars, monsieur Kanter.



[Text]

**Alderman Kanter:** Ultimately, it does come down to a question of dollars; there is no doubt about that. However, I would certainly ask you to keep in account the tangible effects and consequences of your decisions on people.

I would particularly like to speak to the example of day care. It is something that I get daily requests about in my office. I know you had a brief this morning from the Metro Social Services Department. I do not know if they went into any detail about the current day care situation in Metro Toronto, where there are right now a thousand children on the waiting list for subsidized day care. A recent report by the Day Care Planning Task Force shows that Toronto needs 7,500 more subsidized day care spaces to provide care for 6 per cent of the children in Metro.

There is another report that I am aware of—unfortunately, I cannot present it to the committee today, but I think we will be able to make it available to the committee before your deliberations are concluded—that shows that subsidized day care is very cost effective, certainly more cost effective than maintaining a family on welfare.

What is the connection between this shortage of day care spaces and your committee? Well, I understand that you are considering reductions in federal spending on social services, at least a reduction in the growth rate. I heard you discussing before some of the questions, where they were talking about \$500 million or \$1 billion or \$1.5 billion. In any event, you are talking about some sort of reduction or a cap or a slowdown in growth of social expenditures.

Day care is one particular service where expenditures frankly have increased. I think we have to recognize the fact that there has been an increase. In fact, in Metro Toronto in 1970 the total cost was about \$2 million and the federal share—50 per cent—was about \$1 million. In 1975 the total cost was \$12 million; the federal share was half of that. In 1980 the total cost was \$22 million; the federal share was half of that—about \$10 million. In other words, there has been an increase in federal expenditures on that particular program and I would hope and expect that there would continue to be an increase in that particular program, as our economic circumstances and our social circumstances, the lifestyle of many people, have really changed.

So I would simply like to request the committee to bear in mind, as I am sure that you will, the actual effects on people of your recommendations—to not get totally enmeshed and bound into the technical complexities of the legislation you are looking at. Secondly, I would like to speak specifically to programs like day care that I believe are cost effective, that I believe improve and increase people's self-sufficiency, and to request that you give the highest priority to not cutting back on those kinds of programs and to, if anything, increasing programs that increase the self-sufficiency of people who can and do want to work.

That is all I have to say to the committee.

**The Chairman:** I wonder if I could ask one of our staff who is knowledgeable about social security programs, Mr. Mendelson, to explain with reference to the Canada Assistance Plan—because I know it does provide for some day care—if the fact

[Translation]

**M. Kanter:** En fin de compte, c'est de cela qu'il s'agit sans aucun doute. Toutefois, je vous prierais de tenir compte des conséquences concrètes de vos décisions sur la population.

J'aimerais parler en particulier du cas des garderies. Chaque jour, on demande des renseignements à ce sujet à mon bureau. Je sais que vous avez entendu ce matin un mémoire du département des services sociaux de Toronto. J'ignore si ses représentants ont parlé en détail de la situation actuelle à l'égard des garderies à Toronto, où la liste d'attente compte maintenant 1,000 noms d'enfants. Un rapport publié récemment par le groupe de travail sur la planification des garderies indique que Toronto a besoin de 7,500 places subventionnées de plus à l'intention de 6 p. 100 des enfants de Toronto.

Un autre rapport, que malheureusement je ne puis présenter aujourd'hui au comité, mais nous pourrions vous le faire parvenir avant que vos délibérations ne soient terminées, montre que les garderies subventionnées sont très rentables, certes plus que l'octroi d'assistance sociale à la famille concernée.

Quel est le lien entre cette pénurie de garderie et votre comité? Je crois que vous étudiez la possibilité de réduire les dépenses que consacre le gouvernement fédéral aux services sociaux, du moins la possibilité de limiter le taux d'expansion. Plus tôt, je vous ai entendu parler de montants de \$500 millions ou \$1 milliard ou \$1.5 milliard. De toute façon, vous discutez d'une réduction, d'un plafond ou d'un ralentissement à la progression des dépenses sociales.

Les garderies sont un service où les dépenses ont franchement augmenté. Il faut bien le reconnaître. En fait, en 1970 à Toronto, les coûts s'élevaient au total à environ \$2 millions, et la part du fédéral—50 p. 100—à \$1 million. En 1975, ils étaient passés à \$12 millions, et la part du fédéral à la moitié. En 1980, le coût total s'élevait à \$22 millions et la part du fédéral à environ \$10 millions. Autrement dit, les dépenses du gouvernement fédéral au chapitre de ce programme ont augmenté et j'espère qu'elles continueront de le faire vu que les circonstances économiques et sociales et le mode de vie de bien des gens ont profondément changé.

Je demanderai donc simplement au comité de ne pas oublier, comme il le fera j'en suis sûr, les conséquences concrètes de ses recommandations sur les gens et de ne pas être obnubilé par les complexités techniques de la législation. Deuxièmement, j'aimerais parler de façon plus précise de programme rentable comme celui des garderies qui, d'après moi, accroissent l'autonomie des gens et vous demander de chercher par tous les moyens de ne pas réduire les fonds qui y sont consacrés et même de les augmenter.

C'est tout ce que j'avais à dire.

**Le président:** Permettez-moi de demander à un membre du personnel expert en programme de sécurité sociale, M. Mendelson, de nous dire si cette liste d'attente qui existe à Toronto découle d'une décision du gouvernement fédéral ou du gouver-

[Texte]

that there is a backlog in Toronto is caused in any way by a decision of the federal government or a decision of the provincial government.

**Mr. Mendelson:** I should confess that I will not be speaking to a stranger. Ron is a friend of mine, and I suspect that this conversation will probably take place in a few days from now over dinner.

However, the Canada Assistance Plan is a general cost-sharing agreement. It is a statute that is written and under the statute are developed a series of guidelines for specific services, some of these being day care guidelines. These guidelines provide for cost-sharing of services under a number of conditions. They allow cost-sharing of income-tested day care. There are conditions set with respect to the average level of income in Canada and how high an income may be cost-shared.

• 1555

Of course, the province is not bound even by these conditions; it is simply bound by these conditions to the extent that it desires cost sharing under the Canada Assistance Plan. In turn the Canada Assistance Plan guidelines are bound by the statute itself. So in general one would have to say that the day-care provisions in Ontario are a decision, I imagine, of the provincial government and whether or not they could be extended beyond what they are now under the Canada Assistance Plan and get continued additional cost sharing for any expansion, I guess, would be a matter of negotiation between the province and the Canada Assistance Plan directorate.

**Alderman Kanter:** I think I appreciate the general tone of your remarks which suggest that the provincial government could, if it wished, take initiative with the federal government to increase the number of spaces available now.

**The Chairman:** Income tested.

**Alderman Kanter:** Income tested, subsidized day care; day care for those in need or likely to become in need.

**The Chairman:** Only income-tested day-care centres, not general...

**Mr. Mendelson:** Well, you could also have needs-tested day-care centres or centres under other conditions, but they could have income-tested or needs-tested day care, yes.

**Alderman Kanter:** If I could just make two comments in reply to the question. I believe the metro brief raised the question of the type of eligibility test for day care and whether the federal government was setting requirements that made it relatively difficult and relatively time consuming for parents to enrol children in day care. I think there is some federal involvement in that aspect of subsidized day care. Secondly, I would point out that my concern is not only with the present but with the fact that I think your task does have, could have and will have, very significant consequences in the future on programs like day care; and from the point of view of the user,

[Traduction]

nement provincial, vu que le régime d'assistance publique du Canada prévoit une assistance à l'égard des garderies.

**M. Mendelson:** Je dois avouer que je ne m'adresserai pas à un étranger. Ron est un de mes amis et je suppose que l'on reprendra probablement cette conversation dans quelques jours.

Toutefois, le Régime d'assistance publique du Canada est un accord général à frais partagés. La loi qui a été adoptée à cet égard prévoit une série de lignes directrices à l'égard des services précis, dont les garderies. Ces lignes directrices visent le partage des coûts des services dans certaines conditions. Elles permettent le partage des coûts des services de garderies offerts en fonction du revenu. Des conditions ont été fixées à l'égard du revenu moyen au Canada et du partage des coûts à cet égard.

Bien sûr, la province n'est pas liée par ces conditions; elle ne l'est que dans la mesure où elle désire participer au partage des frais aux termes du Régime d'assistance publique du Canada. Par contre, les lignes directrices du Régime d'assistance publique du Canada sont régies par la loi même. Donc, en Ontario en général, la décision concernant les prestations de services de garderie relève du gouvernement provincial, d'après moi, et leur extension au-delà des limites établies aux termes du Régime d'assistance publique du Canada, et la continuation du partage des frais additionnels pourraient être sujet de négociations entre la province et la direction du Régime d'assistance publique du Canada.

**M. Kanter:** Je comprends le sens de vos remarques: le gouvernement provincial pourrait, s'il le désirait, s'adresser au gouvernement fédéral pour augmenter le nombre d'espaces disponibles maintenant en garderie.

**Le président:** En fonction du revenu.

**M. Kanter:** Oui un service de garderie subventionnée en fonction du revenu; c'est-à-dire un service de garderie pour ceux qui en ont besoin, et qui pourraient en avoir besoin.

**Le président:** Il s'agit là seulement des centres de garderie offerts aux gens à revenu limité, et non pas des services généraux...

**M. Mendelson:** Il pourrait exister des garderies en fonction des besoins, ou selon d'autres conditions, mais on peut offrir ces services après évaluation du revenu ou des besoins de chacun.

**M. Kanter:** J'ai deux remarques à faire en réponse à cette question. Le mémoire de la région métropolitaine de Toronto soulève la question de critères quelconques d'admissibilité à une garderie, et le fait que les conditions établies par le gouvernement fédéral rendent le processus d'inscription des enfants en garderie plutôt long et difficile. Le gouvernement fédéral a son mot à dire sur cet aspect de service des garderies subventionnées. Deuxièmement, je veux souligner que mes préoccupations ne sont pas seulement avec le présent mais avec le fait que le résultat de votre travail peut et aura des conséquences importantes sur les programmes futurs des gar-



[Text]

the parent, it does not really matter if she goes to a day-care centre and she is told that there is no space because it is the province's fault, or that there is no space because the federal government has cut back. I realize that these are political realities that exist at both other levels of government, but I am speaking primarily for the service rather than trying to assess blame and to say it is either the province or the federal government that is preventing the service from being provided.

**The Chairman:** I would just like to help in the clarification of these restrictions or reductions. The social affairs envelope limitation in terms of its growth is a fact of fiscal policy of the government that is before everybody, before Parliament. The specific task of our task force is not to see how that can be done. That is a fact that we have to take account of but, we are more particularly concerned with proposed reductions in transfers to provincial governments under the Fiscal Arrangements Act, which is only part of the social spending envelope. It is now roughly one-third of the social affairs envelope.

**Alderman Kanter:** But as I understand it, the Canada Assistance Plan, which ultimately helps to pay for spaces in subsidized day care, is one of the programs, although not the largest program, in the social services envelope.

**The Chairman:** Right. I was just trying to clarify that it is not the social affairs envelope per se that is the direct concern of this task force. We cannot ignore it, because it is a fact of fiscal policy that is before us, but we are more concerned with the transfers to provincial governments which make up about one-third of the social affairs envelope. Is that about right, Mr. Haney?

Okay. Any other questions? Thank you very much, Mr. Kanter.

We will now proceed with our program, two minutes early. I should compliment the chairman. Is it the wish of the committee to have a two-minute break or a three-minute break?

**An hon. Member:** A three-minute break.

**The Chairman:** Okay, we will reconvene in three minutes.

• 1559

• 1602

**The Chairman:** Order, please. I would ask the representatives of the Ontario Federation of Students to please approach the table. Mr. Mark Rosenfeld, researcher, Mr. Ross Parry, researcher, and Mr. Peter Birt, Information Officer.

I believe Mr. Rosenfeld will make an oral presentation to the task force and then we will proceed to questioning. Mr. Rosenfeld.

**Mr. Mark Rosenfeld (Researcher, Ontario Federation of Students):** I would like to make this presentation on behalf of

[Translation]

deries; et quant à l'usager, le parent, cela importe peu qu'il n'y ait pas de place pour son enfant dans une garderie à cause de la province, ou parce que le gouvernement fédéral a coupé ses budgets. Je reconnais les réalités politiques aux deux paliers du gouvernement, mais je parle surtout en faveur du service, plutôt que d'essayer de jeter le blâme soit sur la province, soit sur le gouvernement fédéral pour le manque de service.

**Le président:** Je voudrais davantage éclaircir ces restrictions ou réductions de budget. La limite de croissance de l'enveloppe des affaires sociales est une politique fiscale publique du gouvernement, du Parlement. Le mandat de notre groupe de travail n'est pas de déterminer comment cela peut se faire. C'est un fait dont il faut tenir compte bien sûr, mais nous devons nous préoccuper surtout des réductions proposées pour le transfert des paiements aux gouvernements provinciaux aux termes de la Loi sur les accords fiscaux qui ne constitue qu'une partie de l'enveloppe des dépenses sociales. Ces transferts, en ce moment, constituent environ un tiers de l'enveloppe des affaires sociales.

**M. Kanter:** Si j'ai bien compris toutefois, le Régime d'assistance publique du Canada, qui éventuellement aide à payer pour les places dans les garderies subventionnées, n'est qu'un des programmes, sans être le plus important, de l'enveloppe des affaires sociales.

**Le président:** C'est juste. Je voulais simplement indiquer que l'enveloppe des affaires sociales même n'est pas une considération première du groupe de travail. On ne peut ignorer la question, puisque c'est une politique fiscale à l'étude, mais nous sommes mandatés plutôt d'étudier les transferts de paiements aux gouvernements provinciaux qui constituent un tiers de l'enveloppe des affaires sociales. Mon explication est-elle juste, monsieur Haney?

Très bien. Y a-t-il d'autres questions? Merci beaucoup, monsieur Kanter.

Nous avons déjà deux minutes d'avance sur notre programme. Je devrais en féliciter le président. Le Comité désire-t-il une pause de deux minutes ou de trois minutes?

**Une voix:** Une pause de trois minutes.

**Le président:** Très bien, nous reprendrons les délibérations dans trois minutes.

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît. Je demanderais maintenant aux représentants de la Fédération des étudiants de l'Ontario de s'asseoir à la table des témoins: M. Mark Rosenfeld, chercheur, M. Ross Parry, chercheur, et M. Peter Birt, agent d'information.

M. Rosenfeld fera une présentation orale suivie d'une période de questions. Monsieur Rosenfeld.

**M. Mark Rosenfeld (chercheur, Fédération des étudiants de l'Ontario):** Je fais cette présentation au nom de la Fédéra-

[Texte]

the Ontario Federation of Students, Fédération des étudiants de l'Ontario, which represents 220,000 students—college students, university students and polytechnical students—across the province. Unfortunately, our chairperson, as well as the student leaders across the province, cannot be here because of the conference of the National Union of Students in Lethbridge.

**The Chairman:** I would like to underline that the M.P. for Lethbridge is here. He was a former chairman of the board at the University of Lethbridge.

**Mr. Thacker:** That is a good university.

**Mr. Rosenfeld:** So, unfortunately, our representation is somewhat diminished because of the conference. As well, I am sure this committee can recognize the timing constraints that have been placed on us, just as much as it has been placed on the committee itself, which we believe precludes a comprehensive examination of the general area of fiscal transfers between the federal government and the provinces.

However, we want to speak to several areas in presenting our oral brief and we want to present certain areas in somewhat detail. We want to speak specifically to the current situation in post-secondary education in Ontario, a situation that we believe both the federal government and the provincial government are responsible for, and we want to talk specifically of the situation of post secondary education in Ontario in relation to the government's fiscal policy, the federal government's fiscal policy and the provincial government's fiscal policy, which this task force is obviously concerned with.

We want to relate and talk about an erosion of post-secondary education related to these two fiscal strategies of the two levels of government. However, we want to talk about not only the lack of funding as the result of this fiscal policy but also about lack of planning at the post-secondary level, both at the provincial level and the federal level, a lack of planning that we see needs to be corrected at those two levels.

And finally, we want to discuss the need for a major comprehensive public inquiry into post-secondary education while underlining that we feel this task force is fundamentally limited by its terms of reference and by the time-framer that it is forced to work within.

In Ontario—and I am not sure if the members of this task force are aware of this—we have, over the past decade, and specifically since 1976-77 with the legislation of EPF into existence as well as the Ontario government's fiscal policy, its official promulgation of its fiscal policy, fiscal restraint, witnessed a decline in all areas of post-secondary education and specifically, a decline in the quality of education as well as a decline in accessibility.

Now, I will talk to the situation in the university sector. However, what applies to the university sector equally applies to the polytechnic sector and the college sector as well.

This decline has expressed itself—and I will talk about this decline first because it is a federal responsibility and a provincial responsibility—this decline has expressed itself, for exam-

[Traduction]

tion des étudiants de l'Ontario, qui représente 220,000 étudiants des collèges, des universités et des écoles polytechniques de la province. Malheureusement, notre président, ainsi que les chefs du mouvement étudiant de toute la province, ne peuvent être ici, car ils participent à la Conférence de l'union nationale des étudiants à Lethbridge.

**Le président:** Je veux signaler que le député de Lethbridge est ici présent. Il est ancien président du Conseil d'administration de l'Université de Lethbridge.

**M. Thacker:** Une excellente université.

**M. Rosenfeld:** Donc, malheureusement, notre délégation s'en voit diminuée. Le comité reconnaît sans doute aussi les contraintes de temps qui nous sont imposées, comme elles sont imposées d'ailleurs au comité, et qui nous ont empêché de faire une étude approfondie du domaine général des transferts fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Toutefois, nous voulons soulever plusieurs questions dans notre présentation orale, dont certaines seront approfondies. Nous parlerons en particulier de la situation actuelle de l'éducation post-secondaire en Ontario, dont sont responsables à notre sens, les gouvernements fédéral et provincial; nous soulignerons surtout la situation de l'éducation post-secondaire en Ontario par rapport aux politiques fiscales et du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial, dont est saisi le groupe de travail.

Nous voulons discuter de l'érosion qui se manifeste dans l'éducation post-secondaire à cause de ces deux stratégies fiscales des deux paliers du gouvernement. Toutefois, nous ne touchons non seulement au manque de fonds causé par cette politique fiscale, mais aussi au manque de planification de l'éducation post-secondaire aux deux paliers du gouvernement, dont la correction incombe aux deux paliers.

Enfin, nous voulons signaler le besoin d'une enquête publique importante et complète sur la question de l'éducation postsecondaire tout en soulignant que le groupe de travail, bien sûr, est limité par son mandat et par ses échéances.

Je ne sais pas si les membres du groupe de travail sont au courant, mais en Ontario, depuis 10 ans, et surtout depuis 1976-1977, lors de l'adoption de la Loi sur le financement des programmes établis, et la promulgation officielle de la politique fiscale, c'est-à-dire la politique de restrictions budgétaires du gouvernement de l'Ontario, il y a eu, dis-je, en Ontario, un déclin dans tous les domaines d'éducation postsecondaire, et surtout au point de vue de la qualité de l'éducation et de son accessibilité.

Passons maintenant à la situation dans le secteur universitaire. Toutefois, ce qui s'applique au secteur universitaire s'applique aussi bien au secteur technique et au secteur collégial.

Ce déclin, et j'en parle en premier puisque c'est une responsabilité fédérale et provinciale, c'est manifesté dans une augmentation de la proportion entre le personnel, les étudiants et



*[Text]*

ple, in such factors as an increase in the ratio between staff, students and faculty, an increase, for example, between 1972-73 and 1979-80 from one faculty member to 13.4 students to one faculty member to 14.2 students. What that means is that classes are larger, that there are less contact hours for students; it means an increasing mechanization of teaching and it also means that there is less funding for graduate students who would normally teach the tutorials but which have to be cancelled.

## • 1605

We have also witnessed a decline in the appointment of new faculty members, a decline of some 51.7 per cent between 1972 and 1980, a decline that is very important since new faculty members are essential to the university because they bring in new ideas, they bring in new teaching methods. With a lack of hiring procedures and a lack of hiring of new faculty, teaching methods become very stagnant.

We have also witnessed a decline in nonacademic staff, which means that the staff that services the libraries, the staff that services the research laboratories, has declined and is increasingly unable to cope with large workloads, a decline between 1977-78 and 1979-80 of 4 per cent and then a further decline of 1 per cent this year.

We have also witnessed a decline in library acquisitions over this period, 1972-73 to 1979-80, a decline of 33.4 per cent measured in constant dollars, a decline that means that libraries can no longer keep up with updating collections, a decline that means that research cannot be properly conducted because researchers are not aware of developments in other areas, a decline that means also that basic course requirements cannot be met because the books are no longer available, or the books are in such short supply that a sharing system has to be devised that is totally inadequate.

We have also witnessed a decline in equipment and furniture acquisitions, which fell by some 20.2 per cent in real terms between 1976-77 and 1979-80, a decline that means once again that research facilities are inadequate and outdated. I think when the National Union of Students was presenting its brief they mentioned the case of the University of Toronto, where research is being conducted in washrooms. I do not think that is unusual, it does apply to other universities in the provinces.

We have also witnessed a decline in research capabilities. When I mention all these various declines, these are not figures that we have pulled out of a hat, these figures and the situation have been carefully documented by the Ontario government's own advisory body, the Ontario Council on University Affairs.

We have witnessed a decline in research capabilities. This is particularly significant for the federal government, since the federal government has stated that it intends to increase research and development spending to 1.5 per cent of the gross

*[Translation]*

le corps professoral, augmentation qui, par exemple, entre 1972-1973 et 1979-1980, passait de 1 professeur pour 13.4 étudiants, à un professeur pour 14.2 étudiants. Ainsi les classes sont plus nombreuses, il y a moins d'heures de contact personnel pour les étudiants; cela signifie aussi qu'on a augmenté la mécanisation de l'enseignement, et diminué le financement des cours donnés par les étudiants des classes terminales qui, normalement, sont payés à titre de «conseillers»; ces cours ont dû être annulés.

Nous avons également enregistré un déclin du nombre de nouveaux membres de la faculté, déclin qui s'est élevé à 51.7 p. 100 entre 1972 et 1980. Cela est très grave étant donné que la nomination de nouveaux membres est essentielle à l'université étant donné que ce sont eux qui apportent de nouvelles idées et de nouvelles méthodes d'enseignement. Faute d'embaucher de nouveaux membres, les méthodes d'enseignement n'évoluent pas.

Nous avons également enregistré une diminution du personnel non professoral, c'est-à-dire les employés qui travaillent dans les bibliothèques, les laboratoires de recherche etc. Cette diminution, qui s'est élevée à 4 p. 100 entre 1977-1978 et 1979-1980, s'est encore aggravée de 1 p. 100 cette année, ce qui nous rend la tâche de plus en plus difficile compte tenu de notre volume de travail.

Le nombre d'achats de bibliothèques a également diminué pendant cette période, c'est-à-dire entre 1972-1973 et 1979-1980, à raison de 33.4 p. 100, en dollars constants. Ce déclin signifie que les bibliothèques ne peuvent plus mettre à jour leurs collections, que les travaux de recherche ne peuvent pas se poursuivre de façon adéquate étant donné que les chercheurs ne sont pas informés des progrès réalisés dans d'autres secteurs, et que certains cours fondamentaux ne peuvent pas être dispensés en raison du manque ou de l'insuffisance de livres et de manuels. Dans ce dernier cas, il faut parfois envisager des systèmes de partage des livres qui sont tout à fait inadéquats.

Les achats d'équipement et de mobilier ont également diminué d'environ 20.2 p. 100 entre 1976-1977 et 1979-1980, ce qui signifie, là encore, que les équipements de recherche sont inadéquats et vétustes. Lorsque les représentants de l'Union nationale des étudiants ont présenté leur exposé, ils ont mentionné le cas de l'Université de Toronto, où la recherche se fait dans les toilettes. Malheureusement, je ne pense pas que ce cas soit unique.

Nous avons également enregistré un déclin dans nos capacités de recherche. Tous ces chiffres que je vous cite, je ne les ai pas inventés. Ils ont été compilés très soigneusement par l'organisme consultatif du gouvernement de l'Ontario, à savoir le Ontario Council on University Affairs.

Nous avons donc enregistré un déclin de nos capacités de recherche. Cela est d'autant plus important que le gouvernement fédéral a annoncé qu'il avait l'intention d'augmenter ses crédits à la recherche et au développement, afin qu'ils attei-

*[Texte]*

national product sometime within this decade—which has been revised, by the way, from 2.5 per cent, the original recommendation of the Lamontagne committee in 1972. Because of the underfunding of research, and because of an enrolment decline in graduate students, we have witnessed a decline of research personnel who would normally serve for that expansion of research and development in the mid-decade. So we have, on the one hand, the federal government intending to increase its contribution to research and development; on the other hand, we have, with the possible cuts to EPF which are going to affect post secondary education, a direct effect on the ability of the universities in Ontario, the ability of the universities across the province, to supply adequate numbers of researchers.

So we have a decline in all those areas. We also have declines in accessibility. This is an area we are also particularly concerned about. For example, in the university sector since 1976, since EPF and since the Ontario government implemented its fiscal restraint policy, the participation rate of the 18-to 24-year-olds in Ontario has declined from a high in 1976 of 15.4 per cent to a low this year of 13.7 per cent—that is to say nothing of the over 24-year-old population—13.7 per cent of all 18-to 24-year-olds eligible to go to university. We have also witnessed a decline in the whole post secondary sector in Ontario, a decline from 21 per cent in 1976 to 20 per cent. If the universities and colleges and polytechnics had been drawing from the rate of 1976, the 21 per cent, we would have some 8,500 more students in the Ontario post secondary system.

Where would those 8,500 students come from? It seems that those 8,500 students who are being squeezed out, or who are not even attending, are coming from lower income families and are coming from those traditionally underrepresented in the university and college and polytechnic sector—women, native people, Francophones in Ontario, and the handicapped. Studies that have been done by various student councils across the province have shown that indeed the average family income background of the student has increased in those years so that, for example, a study done in Carleton University in 1976 and another study done in 1979 showed these differences.

• 1610

In 1976, 70 per cent of all students at Carleton reported parental incomes above \$16,000. The national average was \$14,800; the average family income background of the student was \$23,000, some \$9,000 above the national average in 1976. A few years later, in 1979, the average family income background of a student at Carleton was \$35,000, some \$12,000 above the national average. We can see that type of change in the student body across the province, not only applying to Carleton. There has been a study at the University of Western Ontario which has also confirmed that reality, as well as a study at the University of Waterloo.

*[Traduction]*

gnent 1.5 p. 100 du produit national brut pendant cette décennie. Signalons ici que ce pourcentage est inférieur à celui de 2.5 p. 100 qui avait été recommandé, en 1972, par le Comité Lamontagne. En raison d'un financement insuffisant de la recherche et du nombre décroissant des inscriptions au niveau postuniversitaire, nous avons enregistré une diminution du nombre de chercheurs et nous ne connaissons donc pas un taux normal d'expansion de la recherche et du développement au milieu de cette décennie. Donc, d'une part, le gouvernement fédéral annonce son intention d'accroître sa contribution à la recherche et au développement et, d'autre part, nous nous heurtons à ces réductions éventuelles du FPE qui affecteront l'enseignement postsecondaire et, en conséquence directe, la capacité des universités ontariennes de former un nombre adéquat de chercheurs.

Nous avons donc enregistré un déclin dans tous ces secteurs. Nous avons également constaté une diminution du niveau d'accessibilité des universités, et cela nous préoccupe tout particulièrement. Par exemple, depuis 1976, c'est-à-dire depuis le FPE et l'application d'une politique d'austérité par le gouvernement ontarien, le taux de participation des 18 à 24 ans, en Ontario, est passé de 15.4 p. 100, en 1976, à 13.7 p. 100 cette année, sans parler de ceux qui ont plus de 24 ans. En d'autres termes, 13.7 p. 100 de tous les 18 à 24 ans peuvent aller à l'université. Nous avons également enregistré un déclin dans tout le secteur postsecondaire, en Ontario, puisque ce taux est passé de 21 p. 100 en 1976 à 20 p. 100 aujourd'hui. Si le taux de 1976, à savoir 21 p. 100, était demeuré inchangé en 1981, les universités, collèges et écoles d'enseignement technique auraient 8,500 étudiants de plus dans le système postsecondaire ontarien.

D'où ces 8,500 étudiants viendraient? Il semble que ceux qui sont écartés du système, ou qui ne se donnent pas la peine d'y participer, viennent de familles à revenus modestes et de groupes traditionnellement sous-représentés dans les universités, les collèges et des écoles d'enseignement technique: les femmes, les autochtones, les Franco-Ontariens et les handicapés. Selon plusieurs études effectuées par différents conseils d'étudiants dans la province, le revenu moyen des familles dont sont issus les étudiants a augmenté pendant toute cette période, et c'est ce qu'indique notamment une étude effectuée par l'université Carleton en 1976 ainsi qu'une autre étude effectuée en 1979.

En 1976, 70 p. 100 de tous les étudiants de Carleton ont indiqué que les revenus de leurs parents étaient supérieurs à \$16,000. La moyenne nationale était alors de \$14,800. Le revenu moyen des familles dont étaient issus les étudiants était de \$23,000 en 1976, soit \$9,000 de plus que la moyenne nationale, en 1976. Quelques années plus tard, soit en 1979, le revenu moyen des familles dont étaient issus les étudiants de Carleton était de \$35,000, soit environ \$12,000 de plus que la moyenne nationale. Or, cette évolution ne concerne pas uniquement Carleton, mais toutes les universités de la province. Une étude faite par l'université Western l'a également confirmé, ainsi qu'une autre étude de l'université de Waterloo.



## [Text]

We realize there are social and cultural barriers to post-secondary education preventing a student from going on to postsecondary education, but there are also very real financial barriers. Financial barriers are affected by the federal and the provincial governments' policies towards, for example, student aid, and by the provincial government's policies towards tuition fees as well. These financial barriers are very real and have been shown in numerous studies. The study, for example, done in the States by the Stanford research bureau showed that for every \$100 increase in tuition fees we have had a decrease in attendance of 1 per cent of those coming from lower-income families. Another study by an Ontario government commission, the P.S. Ross *Study of Tuition and Incidental Fees*, confirmed, although grudgingly, that there was a correlation between high tuition fees and lower participation rates.

In the Ontario university sector tuition fees between 1976-77 and 1981-82, the end of the coming academic year, will have gone up by some 45 per cent to 60 per cent. For the colleges they have gone up 75 per cent in that time. As we noted, the participation rate has fallen from 15.4 per cent in 1976 to 13.7 per cent later on this year.

It is not only tuition fees that we see as a problem but also student aid, student aid at the federal level, the Canada Students Loan Plan, and at the provincial level, the Ontario Student Assistance Program. We have noticed that as a result of lack of adequate funding in the CSLP as well as the OSAP programs, for example, personal and living allowances for students have not kept pace with actual costs, let alone with inflation. Whereas from 1971-72 to the end of this year personal living allocations have increased by about 102 per cent, inflation, as measured by the consumer price index, has increased 140 per cent.

This coming academic year, 1981-82, students living away from home will be allowed, under OSAP, \$77 a week. Meanwhile, calculations based on studies done by the Social Planning Council of Metropolitan Toronto as well as on data obtained from the Central Mortgage and Housing Corporation show that a student living away from home and attending school in Toronto would incur about \$103 in expenses. This means a shortfall of approximately \$26 per week. Since a student attending university generally attends university for 36 weeks, what we have is a shortfall of \$936.

The inadequacy of student aid as a financial barrier, just as tuition fees are a financial barrier, also extends to other areas of student assistance. For example, there are limits to grant eligibility. Graduate students are not eligible for grant assistance, only loan assistance, which means they have to go into debt, and that loan assistance is not even based on student needs. This also affects most professional students. Also, the criteria for attaining independent status, which are very important because they mean a different level of support, are the strictest in the history of OSAP; they are also strict under the CSLP program. Moreover, the student assistance programs

## [Translation]

Nous savons que des barrières sociales et culturelles empêchent des jeunes de faire des études postsecondaires, mais il y a aussi des barrières financières très importantes. Ces barrières financières sont touchées par les politiques appliquées par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans le domaine, par exemple, de l'aide aux étudiants et dans celui, bien sûr, des frais de scolarité. Ces barrières financières existent donc bien et de nombreuses études les ont confirmées. Ainsi, une étude réalisée aux États-Unis par le Stanford Research Bureau indiquait que chaque augmentation de \$100 des droits d'inscription entraînait une diminution de 1 p. 100 du nombre d'étudiants issus de familles à revenu modestes. Une autre étude réalisée par une commission du gouvernement de l'Ontario, la Commission Ross, et intitulée *Study of Tuition and Incidental Fees*, a confirmé, bien à contrecœur, qu'il y avait une relation entre des droits d'inscription élevés et des taux de participation faibles.

Dans les universités de l'Ontario, les frais de scolarité ont augmenté de 45 p. 100 à 60 p. 100 entre 1976-1977 et 1981-1982. Pendant la même période, les frais dans les collèges ont augmenté de 75 p. 100. Comme nous l'avons déjà indiqué, le taux de participation est passé de 15.4 p. 100, en 1976, à 13.7 p. 100 cette année.

Les frais de scolarité ne sont pas le seul problème. Il y a en effet celui de l'aide aux étudiants; cette aide est accordée, au niveau fédéral, par la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants et, au niveau provincial, par le Programme ontarien d'aide aux étudiants. Etant donné le financement insuffisant de la loi fédérale et du programme ontarien, les allocations personnelles et les allocations de logement accordées aux étudiants n'ont pas suivi l'évolution des prix, sans parler de l'inflation. Entre 1971-1972 et la fin de cette année, les allocations personnelles ont augmenté d'environ 102 p. 100, alors que l'inflation, telle que déterminée par l'indice des prix à la consommation, était de 140 p. 100.

Pendant la prochaine année scolaire, c'est-à-dire 1981-1982, les étudiants ne vivant pas chez leurs parents pourront recevoir \$77 par semaine en vertu du programme ontarien. Or, selon des études effectuées par le Conseil de planification sociale de Toronto et selon des données obtenues auprès de la Société centrale d'hypothèques et de logement, l'étudiant ne vivant pas chez ses parents et fréquentant une école de Toronto aurait à dépenser environ \$103 par semaine. Cela représente donc un manque approximatif de \$26 par semaine. Etant donné qu'un étudiant fréquentant une université le fait généralement pendant 36 semaines, la somme manquante s'élève à \$936.

L'insuffisance de l'aide aux étudiants, qui constitue une barrière financière au même titre que des frais de scolarité élevés, s'étend également à d'autres programmes d'aide aux étudiants. Par exemple, il y a des conditions d'admissibilité pour les subventions. Les étudiants diplômés ne peuvent obtenir de subventions et n'ont droit qu'à des prêts. Cela signifie qu'ils doivent contracter une dette et, de plus, ces prêts ne sont même pas calculés en fonction des besoins de l'étudiant. Cela touche également la plupart des étudiants professionnels. De même, les critères donnant droit au statut indépendant, lequel est très important car il implique un niveau d'aide différent,

## [Texte]

underestimate students' real costs and they overestimate the parental contributions students are expected to receive.

For example, under OSAP, parents are expected to contribute if they have a net parental income over \$7,600. There is no recognition that a family earning \$7,600 is less able to finance their children's education than those earning a net income of \$15,000. Moreover, students are expected to make summer contributions which do not take any account of the high unemployment rate among students during the summer as well as the under-employment rate. This year alone students are expected to contribute \$60 a week during the summer for a 16-week period, which is a contribution of \$960, this has gone up \$160 from last year under the OSAP program. Now this directly impinges upon those from lower income families as numerous studies have confirmed such as a recent study commissioned by the Ontario government, called "Is the die cast?" by Paul Anisef, and others.

• 1615

The point we wish to make is that there is government policy that could encourage students to attend universities and could be adjusted actively to seek them out if both levels of government were serious about the notion of accessibility. For example, in the sixties there was an expansion of participation which was not simply a result of the growth in the birth rate. It was also the result of the way tuition fees were handled and the way in which they were held at a certain level. It was also a result of an introduction of the Ontario Student Assistance Plan which we admit was inadequate, but at least it did affect participation. It was also a result of summer employment programs which were created by the federal and provincial governments, as well as being a result of both levels of governments' active encouragement for potential students to attend colleges, universities and polytechnics. So as we see it now, both levels of government are moving in a different direction. That direction we see as directly impinging upon the creation of a high quality, post-secondary, educational system, and upon universal accessibility to post-secondary education.

This task force has been asked to consider funding arrangements between the federal government and the province within the context of fiscal restraint, a context clearly set by Finance Minister Mr. MacEachen's budget in 1980. And the federal government, it appears, has developed its initial position within the context as well. Now the Ontario government also has argued for fiscal restraint and has introduced a policy of fiscal restraint since 1976. Now it finds itself in what we believe is the untenable position of cutting back expenditures in the social services sector, specifically health and specifically post-secondary education, yet is urging the federal government not to cut back transfers of federal funds to the provinces.

## [Traduction]

sont les plus sévères de tous les programmes ontariens d'aide aux étudiants. Ces critères sont également très stricts dans le cadre de la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants. De plus, ces programmes d'aide aux étudiants sous-estiment les coûts réels assumés par les étudiants et surestiment la contribution parentale que les étudiants sont censés recevoir.

Par exemple, selon le programme d'aide ontarien, les parents de l'étudiant sont censés l'aider s'ils ont un revenu net supérieur à \$7,600. On ne tient pas compte du fait qu'une famille dont le revenu est de \$7,600 est moins en mesure de financer l'instruction de ses enfants que celle dont le revenu net s'élève à \$15,000. En outre, les étudiants sont censés verser une contribution pendant l'été; or, c'est précisément à cette période-là qu'ils sont nombreux à être sous-employés ou à se retrouver sans emploi. Rien que pour cette année, ils doivent verser \$60 par semaine au cours de l'été pour une période de 16 semaines, au total \$960, soit \$160 de plus que l'année dernière pour le programme OSAP. Comme l'ont montré de nombreux rapports, ce sont les familles à revenus modestes qui sont les plus touchées et cela a été confirmé par un rapport récent du gouvernement de l'Ontario intitulé «Is the die cast?» de Paul Anisef, etc.

D'après nous, si les deux paliers de gouvernements désiraient véritablement rendre les étudiants admissibles au programme, ils pourraient instaurer une politique incitant les étudiants à suivre des cours universitaires et à s'arranger en conséquence. A titre d'exemple, dans les années 60, on a constaté une augmentation de la population estudiantine qui n'était pas due essentiellement à la hausse du taux de natalité mais bien à la modération des frais de scolarité ainsi qu'à leur maintien à un certain niveau. A cela s'ajoutait l'instauration du programme ontarien d'aide aux étudiants, peu approprié, il est vrai, mais qui a eu au moins l'avantage d'augmenter le nombre d'étudiants. D'autre part, les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis sur pied des programmes d'emploi d'été et tous deux ont activement encouragé les étudiants à s'inscrire dans des collèges, des universités et des écoles techniques. Or, aujourd'hui, les deux niveaux de gouvernements se sont engagés sur des voies différentes. Voilà qui influe défavorablement sur la mise sur pied d'un système d'enseignement post-secondaire de qualité ainsi que sur le principe d'admissibilité universelle à l'enseignement post-secondaire.

Le groupe de travail a été chargé d'examiner les accords de financement entre le gouvernement fédéral et les provinces, dans le cadre de restrictions fiscales comme l'a bien précisé le ministre des Finances M. MacEachen dans son budget de 1980. Il semble que le gouvernement fédéral en ait tenu compte depuis le début. Par ailleurs, les autorités ontariennes ont elles aussi prôné les restrictions fiscales et ont d'ailleurs une politique de ce genre depuis 1976. Elles se retrouvent aujourd'hui dans une position extrêmement délicate de coupures des dépenses dans le secteur des services sociaux, spécialement la santé et l'enseignement post-secondaire tout en exhortant le gouvernement fédéral à ne pas restreindre ses transferts de crédits aux provinces.



## [Text]

But we maintain that any cutbacks are unacceptable, whether at the federal level or at the provincial level. The aim of such fiscal restraint has been to reduce the size of the public sector in relation to the over-all size of the economy. However, the aim seems not only to restrain expenditures especially in the social services, nor does it seem only to channel to the private sector and to government energy projects funding that would normally go to the social services sector. But both at the federal level and the provincial level, the aim also seems to restrain the use of those services without which expenditure cutbacks would be made more difficult.

This Canadian variant of supply side economics, a peculiar twist of Keynesianism, is based on what we believe is a fundamentally misguided notion that investment in social services and especially education is a nonproductive investment. For example, the Treasurer of Ontario, Mr. Miller, has stated that the central purpose of his restraint program is to reduce the burden—and I underline *burden*—of the government on the economy, thereby freeing resources for more productive use in the private sector. We question how productive that investment in the private sector is, especially in light of statements by those who support fiscal restraint strategy that there are grounds for skepticism. Here I quote Carl Beigie, from The C.D. Howe Institute, who said:

There is a serious danger of overstatement of this thesis. The distinction between "market" and "non-market" activity is inherently arbitrary. For example, increased expenditures on education might be classified as "non-market" but may expand the quality or quantity of production and the potential of the "market" sector in the future. Furthermore, because a given expenditure fails to add to market output, it does not mean that it has no value to society. A cleaner environment resulting from the enforcement of new air or water purity standards would be regarded by many as highly desirable in its own right and can improve the long-term performance of the economy.

• 1620

We concur that investment in education is not, for example, wasted investment; it is a very important investment and it is a productive investment.

No doubt some members of this task force are aware of the nature of the Ontario government's fiscal policy. We believe that to speak of the government's fiscal policy, the Ontario government's fiscal policy, and the federal government's fiscal policy is to speak of a decline in educational quality and accessibility. We also believe that expenditures on education is not a question of potential poverty for government, either at the federal level or the provincial level, but is a question of political priority. At the provincial level—I will speak to the provincial level first—the Ontario government has let its priorities be clearly known. If post-secondary spending in 1980-

## [Translation]

Nous maintenons notre objection à l'égard de toutes restrictions, tant fédérales que provinciales. Leur objectif consiste à réduire l'ampleur du secteur public par rapport à la masse de l'économie. Il ne s'agit pas seulement, semble-t-il, de diminuer le budget des services sociaux ni d'ailleurs de consentir au secteur privé et aux programmes énergétiques gouvernementaux des crédits destinés normalement aux services sociaux. L'objectif du fédéral et des provinces est de ralentir l'utilisation des services en question, voilà pourquoi les restrictions semblent s'imposer.

Cette interprétation différente, par le Canada, de l'économie vue du côté de l'offre, déformation particulière du keynésianisme, se base sur un principe d'après nous erroné d'après lequel tout investissement dans les services sociaux, surtout l'éducation, est non productif. Le trésorier de l'Ontario, M. Miller, a d'ailleurs déclaré que l'objectif principal du programme de restriction consiste à réduire le poids, et j'insiste sur ce terme, du gouvernement sur l'économie pour libérer des ressources qui pourront être investies de manière plus productive dans le secteur privé. Nous nous demandons dans quelle mesure cet investissement le sera, surtout si l'on se fonde sur les déclarations des partisans de la stratégie de restrictions fiscales. Et nous avons toutes raisons de nous montrer sceptiques. Je vous cite Carl Beigie de l'Institut C.D. Howe:

Une telle thèse peut donner lieu à des exagérations dangereuses. En effet, toute distinction entre le «marché» et une activité «non axée sur le marché» est intrinsèquement arbitraire. A titre d'exemple, toute augmentation du budget de l'éducation peut être considérée comme appartenant à la deuxième catégorie mais peut aussi augmenter la qualité ou la quantité de la production ainsi que les possibilités réservées par le secteur du «marché» dans l'avenir. En outre, si certaines dépenses ne contribuent pas à relever le niveau de production du marché, on ne peut toutefois prétendre qu'elles n'ont aucune valeur pour la société. En effet, un environnement plus pur résultant de l'application de nouvelles normes sur la pureté atmosphérique et des eaux serait considéré par de nombreuses personnes comme un objectif désirable en soi qui peut avoir pour effet d'améliorer la situation économique à long terme.

Nous admettons que les crédits à l'éducation ne sont pas du gaspillage. Il s'agit d'un investissement important et productif.

Certains membres du groupe de travail sont assurément au courant de la politique fiscale du gouvernement de l'Ontario. Nous pensons pouvoir affirmer que la politique fiscale du gouvernement de l'Ontario et des autorités fédérales se caractérisent pas une baisse de la qualité et des conditions d'admissibilité à l'enseignement. Nous estimons par ailleurs que le financement de l'enseignement n'a rien à voir avec l'absence de fonds du gouvernement tant fédéral que provincial et qu'il relève plutôt de priorités à caractère politique. Pour commencer par la province, les autorités ontariennes ont bien fait connaître leurs priorités. Si le budget consacré en 1980-1981 à

## [Texte]

81 had kept pace with post-secondary spending in 1972-73, the university sector, the polytechnic sector and the college sector, for example, would be receiving some \$390 million more in 1980-81 than in 1972-73. In 1972-73 the Ontario Ministry of Colleges and Universities' percentage of total budgetary expenditures was 11.4 per cent. In 1980-81 it is 9.1 per cent. Furthermore, we have seen a decline in the Ontario university system. In comparison with other provinces across the board the Ontario post-secondary sector is clearly moving from a position of a "have" province to a "have not" province. I will cite a few of the indicators. In 1967-68 Ontario ranked first in the amount of provincial operating grants per full-time or equivalent university student; in 1978-79 it had dropped to eighth place. Moreover, by the calculation of the Council of Ontario Universities, it has dropped yet again to tenth place. Other indicators show just as significant a decline.

From 1974-75 to 1978-79 Ontario dropped from third to eighth place in provincial operating grants per capita; from third to seventh place in provincial operating grants plus fees per student; from third to fifth place in provincial operating grants plus fees per capita; from third to eighth place in total operating income per student; from seventh to ninth place in total university operating expenditures as a percentage of provincial gross domestic product, and remained in ninth place in provincial operating grants per \$1,000 provincial personal income.

Moreover, as a side effect, provincial government operating grants to the Ontario university system have not kept pace with inflation. Between 1976-77 and 1981-82 the consumer pricing index will have risen by at least some 60 per cent. Meanwhile, increases in provincial operating grants will have increased only by 43 per cent.

We believe at both levels of government a direction has been taken, a direction which undermines both basic and essential social services that have taken years to establish. Lower income families are least able to defend themselves against fiscal restraint and yet are asked to bear the greatest portion of the burden of fiscal restraint. In education it is these lower income people that have the greatest difficulty paying the higher tuition fees, and they are the ones that have to go into thousands of dollars of debt for an education.

In the area of health it is these same people that are hardest hit by doctors opting out of the various provincial health plans, and they are the ones that are most affected by extra billing by those doctors that have opted out.

Moreover, those that are on unemployment and welfare cannot turn to the private sector for money when their benefits are reduced or cut off. Moreover, they are also affected by an unemployment rate that is rapidly approaching the million mark.

We feel that the policy of fiscal restraint only applies to certain sectors of government expenditures. One area that we notice has gone untouched, an area that has been discussed by

## [Traduction]

l'enseignement post-secondaire s'était inspiré de celui de 1972-1973, les universités, les écoles techniques et les collèges bénéficieraient, par exemple, de 390 millions de dollars de plus environ aujourd'hui. En 1972-1973, le ministère ontarien des collèges et universités y a consacré 11.4 p. 100 de l'ensemble de son budget. En 1980-1981, 9.1 p. 100. On a constaté par ailleurs un certain délabrement du système universitaire dans la province. Par rapport aux autres provinces, le secteur post-secondaire en Ontario est plutôt démuné alors qu'il était auparavant privilégié. Je vous cite quelques exemples à l'appui de cette affirmation. En 1967-1968, c'est l'Ontario qui accordait les subventions d'exploitation les plus importantes par étudiant à plein temps ou équivalent. En 1978-1979, la province arrivait huitième. D'après les calculs du Conseil des universités d'Ontario, elle est encore descendue de deux échelons et se place au dixième rang. D'autres indices prouvent que la détérioration dans d'autres secteurs est aussi significative.

De 1974-1975 à 1978-1979, l'Ontario est passée du troisième au huitième rang sur le plan des subventions provinciales d'exploitation par habitant; du troisième au septième pour les subventions d'exploitation plus les frais d'inscription par étudiant; de la troisième à la cinquième place pour les subventions provinciales d'exploitation plus les frais d'inscription par habitant; de la troisième à la huitième pour le total du revenu d'exploitation par étudiant; de la septième à la neuvième pour l'ensemble des dépenses d'exploitation universitaire par rapport au pourcentage du produit intérieur brut de la province, et est demeurée au neuvième rang pour les subventions provinciales d'exploitation pour les revenus personnels de \$1,000.

Le corollaire de cette situation est que les subventions d'exploitation de la province aux universités ontariennes ne se sont pas adaptées au rythme de l'inflation. Entre 1976-1977 et 1981-1982, l'indice des prix à la consommation aura augmenté de quelque 60 p. 100 au moins. Or la hausse des subventions d'exploitation consentie par la province ne sera que de 43 p. 100.

Nous estimons que l'orientation prise par les deux niveaux de gouvernement va à l'encontre de l'intérêt des services sociaux de base et essentiels qu'il a fallu des années pour mettre sur pied. Ce sont les familles à faible revenu, moins aptes à faire face aux restrictions fiscales, qui sont les plus touchées. Dans le domaine de l'enseignement, ce sont encore les personnes à revenu modeste qui éprouvent le plus de mal à s'acquitter de frais de scolarité accrus et qui doivent s'endetter de milliers de dollars.

Sur le plan de la santé, ce sont encore elles qui sont les plus touchées par le retrait des médecins des divers régimes provinciaux de soins de santé ainsi que par l'imposition d'honoraires supplémentaires par les médecins s'étant retirés du régime.

Par ailleurs, les chômeurs et les bénéficiaires du bien-être social dont les prestations sont réduites ou supprimées, n'ont aucun recours auprès du secteur privé. Le nombre de chômeurs augmente rapidement et approche du million.

Nous estimons que le gouvernement applique une politique de restrictions fiscales sélective. Nous avons constaté qu'un domaine avait été épargné et le groupe de travail s'en est



*[Text]*

this task force, for example, with the social planning council, is the area of tax incentives and tax deductions. Studies that have been done by various national organizations have looked at these programs and have shown that there are problems. Many of these programs involving billions of dollars have shown that they have not met their stated aims and often work in reverse of what they want to do.

• 1625

We see that the policy of fiscal restraint is counterproductive, narrow-sighted and against the better interests of the country as a whole. What we need, we believe, is a clear-sighted approach to all government expenditures at both levels.

If we are to undertake a review of government expenditures, and there are many areas that must be addressed, then this review must take place within full public view and full public involvement. We feel that this task force is limited in that. It has a very limited time framework and is considering one area, namely fiscal transfers between federal government and the provincial governments. We believe that the area of inquiry must be expanded.

Moreover, we feel that the task force has to realistically appraise the inadequacy of the current funding arrangements between the federal government and the provincial government in the way they have been tailored to what we believe is a misguided fiscal restraint strategy.

The basic premise on which we believe the Established Programs Financing Agreement was established has led to what we believe are many serious problems in the educational system, as well as the health system. The fundamental problems with the current arrangements are that they encourage provinces to cut back their support of the programs the money is intended to cover, cut back in a way we have outlined just previously; and moreover, they exacerbate regional disparities in this country.

If you recall, Prime Minister Trudeau stated in 1976 that the new Established Programs Financing Act was suited to the current and future imperative, namely fiscal restraint, and that provinces will have greater incentive to implement what are admittedly difficult measures designed to restrain spending in these fields at reasonable levels.

This statement coupled with the actions taken by the various provincial governments has meant one thing, basically cut-backs. The federal government, we believe, has clearly established a restraint policy for its expenditures, and EPF fits within this restraint policy. To untie funds in the mid-seventies is to allow the provincial government to divert funds to other areas, and most observers in the educational field thought this was precisely what would happen, and it has.

Probably as a result of an untying of these federal transfers, Ontario, we believe and we have shown, has gradually reduced its commitment to post secondary education and has resulted in the federal government picking up an increasing share of the costs of running universities, polytechnics and colleges. As

*[Translation]*

entretenu avec le conseil de planification social, à savoir les incitations et déductions fiscales. Diverses organisations nationales ont étudié ces programmes et des rapports montrant que les problèmes sont bien réels. En effet, en dépit des nombreux programmes de plusieurs milliards de dollars, on n'a pas atteint les objectifs qu'on s'était assignés et on a eu des résultats inverses de ceux escomptés.

A notre avis, la politique de restrictions fiscales est peu productive, étroite et va à l'encontre des intérêts de l'ensemble du pays. Ce qu'il nous faut, c'est revoir clairement toutes les dépenses gouvernementales aux deux niveaux.

Le réexamen des dépenses gouvernementales doit porter sur plusieurs domaines, être entièrement public et exiger la pleine participation des citoyens. Or, le groupe de travail est bien limité à cet égard: en effet, son temps est extrêmement limité et il n'examine qu'un seul domaine, les transferts fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. A notre avis, son champ d'investigation devrait être élargi.

Le groupe de travail doit étudier de manière réaliste les accords fiscaux actuels conclus entre le fédéral et les provinces qui présentent bien des lacunes dans leur conception et tiennent à une stratégie de restrictions fiscales peu judicieuse.

C'est le principe fondamental de l'accord de financement des programmes établis qui a mené, selon nous, à une série de problèmes graves du système d'enseignement et du régime de santé. Essentiellement, les accords actuels incitent les provinces à diminuer leurs crédits aux programmes censés être financés, et nous en avons parlé, tout en multipliant les inégalités régionales au pays.

Vous vous en rappelez, le premier ministre Trudeau a déclaré en 1976 que la nouvelle Loi sur le financement des programmes établis tenait compte d'impératifs actuels et futurs, donc de restrictions fiscales, et les provinces seraient encouragées à mettre en vigueur des mesures reconnues difficiles visant à restreindre, de manière raisonnable, les dépenses dans ces domaines.

Cette déclaration ainsi que les initiatives adoptées par les divers gouvernements provinciaux n'ont entraîné dans leur sillage que des restrictions. Le gouvernement fédéral a clairement défini sa politique de restrictions de dépenses et le FPE s'y intègre parfaitement. En libérant des fonds vers 1975, il a permis aux gouvernements provinciaux de les détourner et de les investir dans d'autres domaines et la plupart des observateurs du système d'enseignement l'avaient bien prévu et c'est effectivement ce qui s'est passé.

Grâce à la libération des transferts fédéraux, l'Ontario—et nous l'avons prouvé—a progressivement réduit ses crédits à l'enseignement post-secondaire. Les autorités fédérales ont par conséquent pris en charge une part accrue des dépenses des universités, des écoles techniques et des collèges. Suite à

*[Texte]*

a result of this policy, reducing levels of post secondary education was intensified by Ontario and by the other provinces which directly suited what the Ontario government wanted in 1975 with its special program review, the McKeough-Henderson report, which encouraged cutbacks in education and in health and also pushed the federal government to untie federal transfers. The federal government has complied.

This year alone, we note that the Ontario government has diverted some \$20.8 million in federal tax and cash transfers to the province for post secondary education.

The second major criticism that we have of the EPF program is that it exacerbates regional disparity, especially in the tax point system. There is a vast difference between the ability of British Columbia, for example, and Newfoundland to tax its population; there is a great variance within the tax base. This means that the richer provinces are able to collect more money from the transfers than the poorer provinces. Even with the equalization formula . . .

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Rosenfeld. On that point, I may indicate that the tax points are equalized.

**Mr. Rosenfeld:** We wanted to make that point even with the equalization.

**The Chairman:** They are equal per capita.

**Mr. Blenkarn:** As a matter of fact, with equalization, Ontario is worse off than any province in the country.

**The Chairman:** I am sorry, but the tax points are worth exactly the same in the provinces because they are equalized, and then they are topped with cash payments to bring everybody to the same amount per capita.

**Mr. Rosenfeld:** Yes, per capita, but the tax base in Ontario, for example, differs from the tax base in British Columbia.

**The Chairman:** But the tax points transferred under EPF only bring the same thing per capita to Ontario as to the other provinces, which is the way I understand the system. Is that not correct, Mr. Haney? Are those tax points equalized?

• 1630

**Mr. Haney:** The combination of tax points cash, including the transitional payment, in fact gives all the provinces the same amount per capita this year. I believe it is \$470 this year or next year.

It is possible that at some time in the future the provinces that have the better taxing capacity will go ahead because they can go through the ceiling for the transfers, which is related to the rate of growth of GNP. But as of this year they are all equal at \$470 per capita, as I recall—the total to the value of the transfers.

*[Traduction]*

l'instauration de cette politique, l'Ontario a réduit les crédits à l'enseignement post-secondaire et les autres provinces lui ont emboîté le pas. C'est précisément ce qu'avait prôné l'Ontario, en 1975, par l'examen des programmes spéciaux et la publication du rapport McKeough-Henderson, par les restrictions de crédits à l'enseignement et à la santé et en incitant le gouvernement fédéral à libérer ces transferts. Les autorités fédérales se sont conformées aux recommandations.

Rien que pour cette année, l'Ontario a soustrait quelque 20.8 millions de dollars destinés à l'éducation post-secondaire en impôts et transferts au comptant du fédéral.

La deuxième grande critique que nous avons à adresser au programme FPE est qu'il accentue les inégalités régionales, surtout pour ce qui a trait aux points d'impôt. En effet, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve, par exemple, imposent tout à fait différemment leurs habitants; leur assiette fiscale est donc bien différente. Les provinces plus prospères retirent plus des transferts que les autres. Même avec la formule de péréquation . . .

**Le président:** Excusez-moi, M. Rosenfeld. Je vous signale à cet égard que les points d'impôts sont assortis d'une formule de péréquation.

**M. Rosenfeld:** Nous voulions attirer votre attention sur le fait que même avec la péréquation, la situation n'était pas meilleure.

**Le président:** Ils sont égaux par habitant.

**M. Blenkarn:** En fait, avec la péréquation, l'Ontario est encore plus mal lotie que les autres provinces.

**Le président:** Désolé, mais les points d'impôt sont exactement pareils dans toutes les provinces puisqu'ils font l'objet d'une péréquation; il faut encore y ajouter les versements au comptant pour que chaque habitant ait droit à la même somme.

**M. Rosenfeld:** Oui, par habitant. Mais l'assiette fiscale de l'Ontario, par exemple, est différente de celle de la Colombie-Britannique.

**Le président:** Sauf erreur de ma part, les points d'impôt transmis dans le cadre du FPE rapportent par habitant la même somme à l'Ontario qu'aux autres provinces. Est-ce bien exact, M. Haney? Les points d'impôt sont-ils assortis d'une péréquation?

**M. Haney:** Si l'on tient compte des transferts sous forme de points fiscaux, y compris les paiements effectués pendant la période de transition, toutes les provinces auront effectivement reçu le même montant par personne cette année. Je crois qu'il s'élève à \$470 pour cette année ou l'année prochaine.

Il se peut que les provinces disposant d'une assiette fiscale plus développée commencent à prendre de l'avance à l'avenir puisqu'elles pourront dépasser le plafond fixé pour les transferts, plafond qui est relié aux taux de croissance du PNB. Mais pour cette année du moins, elles se trouvent toutes à un niveau égal, c'est-à-dire \$470 par personne, si je me souviens bien, ce qui est la valeur totale des transferts.



*[Text]*

**Mr. Rosenfeld:** This is the point we wanted to make, that there are still obviously regional differences and various differences in the ability of various provinces to contribute to post-secondary education. Ontario might be in a better position, although it has not indicated it has been, to expand its post-secondary educational system than Newfoundland. The Minister of Finance from Newfoundland made that point when he appeared before you a few days ago.

The point we also want to emphasize then is that the atlantic provinces are the provinces in the worst position. They are the provinces that have the highest tuition fees and the lowest level of student aid, as well as the lowest wages and the highest unemployment. Their governments are in a worse position than other governments to expand activity in post-secondary education.

We also believe the federal government is walking on thin ice when complaining they are now bearing such a large portion of the cost of post-secondary education. It appears to us that when the federal government developed with the provinces the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, that aspects of the program and the consequences of the program were clear, both to the provincial government and to the federal government. We believe that any new agreement to fund post-secondary education, as well as health, should: one, address the reality of regionalism and try to correct it. As well, we believe there should be federal support in the form of cash transfers to the areas that they are intended to support. In other words, tied transfers . . .

Moreover, as we state and emphasize, we believe that any new program should not exacerbate regional disparities.

However, we believe funding is only one aspect of the problem, although an important aspect of the problem. We believe the funding of post-secondary education—and we are speaking specifically to post-secondary education—has taken place in the absence of general planning for post-secondary education, both at the federal level and at the provincial level.

This has been an historical problem—a problem noted, for example, by the OECD review of educational policy for Canada. We believe this explicit lack of planning and foresight has put post-secondary education in Ontario—as well as across the country—on a boom and bust cycle. The sixties were a boom cycle and now we are into a bust cycle.

We also believe there has to be co-ordination between the federal level and the provincial level in planning for post-secondary education. We are confronted now with a somewhat absurd situation. The Ontario government has set up a committee known as the Committee on the Future Role of Universities in Ontario which is considering basically that, the future role of universities in Ontario. But more so, it is considering possible cutbacks under the name of rationalization of universities in Ontario.

In the absence of any knowledge of what the intentions of the federal government are, in the absence of any knowledge of

*[Translation]*

**M. Rosenfeld:** Nous tenions à souligner qu'il existe encore des disparités régionales évidentes et que les provinces ne sont pas toutes en position d'égalité quant à la possibilité de contribuer à l'enseignement postsecondaire. L'Ontario est peut-être en meilleure posture pour développer son système d'enseignement postsecondaire que Terre-Neuve, même s'il ne l'a pas indiqué. C'est une observation qui vous a été faite il y a quelques jours par le ministre des Finances de Terre-Neuve.

Nous voulons aussi souligner que les provinces atlantiques sont celles qui sont en plus mauvaise posture. C'est là où les frais de scolarité sont les plus élevés, l'assistance aux étudiants la plus faible, les salaires les plus bas et le taux de chômage le plus élevé. Les gouvernements de ces provinces sont plus désavantagés que les autres quand il s'agit de l'expansion de l'enseignement postsecondaire.

Nous croyons que la position du gouvernement fédéral est difficilement soutenable quand il se plaint d'assumer une si lourde charge du coût de l'enseignement postsecondaire. Quand il s'est mis d'accord avec les provinces sur la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, les aspects et les conséquences du programme étaient clairs pour les deux parties. A notre avis, tout nouvel accord sur le financement de l'enseignement postsecondaire et des programmes de la santé doit tenir compte des réalités régionales et offrir des solutions adéquates. Nous estimons que les subventions fédérales sous forme de transfert directs doivent s'appliquer aux domaines pour lesquels leur affectation avait été prévue. Autrement dit, il s'agit de transferts liés ou conditionnels.

Comme nous l'avons déjà signalé, les nouveaux programmes ne doivent en aucun cas accroître les disparités régionales.

Mais le financement, à notre avis, ne constitue qu'un aspect du problème, même s'il est important. Il nous semble que le financement de l'enseignement postsecondaire n'a pas été accompagné de planification générale dans ce domaine tant au niveau fédéral que provincial.

C'est un problème de longue date, problème qui a été mentionné, par exemple, dans l'analyse faite par l'OCDE de la politique en matière d'enseignement au Canada. Ce manque évident de planification et de prévoyance fait en sorte que l'enseignement postsecondaire en Ontario et au Canada en général passe par des vagues de prospérité suivies de graves crises de financement. Nous connaissons une forte progression pendant les années 60 et nous sommes maintenant en pleine récession.

Il faut une planification concertée de la part du fédéral et du provincial en matière d'enseignement postsecondaire. Nous nous voyons maintenant devant une situation absurde: le gouvernement de l'Ontario a créé un comité chargé d'étudier le rôle des universités à l'avenir en Ontario, comité qui se penche sur ce sujet et, en plus, considère la possibilité de réductions budgétaires sous prétexte de la rationalisation des universités ontariennes.

Sans savoir quelles sont les intentions du gouvernement fédéral, quelles seront ses contributions, sans garantie d'un

*[Texte]*

what federal contributions will be, in the absence of any guarantees that there will be adequate funding for universities, as well as for colleges and universities in the province, we think since this task force is sitting and since these provincial committees will be sitting later on this month, that any logical approach to educational planning would have to take account of developments both at the provincial level and at the federal level.

The Ontario Federation of Students is very concerned about the effects that cutbacks will have and specifically cutbacks in the name of rationalization for the post-secondary sector. Moreover, we are concerned that if there are cutbacks at the federal level in federal contributions or federal transfers to the provinces, to Ontario, for post-secondary education, that what we will have is we will be moving toward an increasing élite, and an increasingly disfunctional post-secondary system.

• 1635

The Ontario Federation of Students has called for, at the provincial level, creation of a legislative commission on post-secondary education which would bring together the college sector, the polytechnic sector and the university sector. It would be a legislative commission responsible to the legislature, responsible for adequate funding of post-secondary education, as well as planning. The funding would be tailored to the objectives and aims of the system.

We believe that at the national level—the federal government level, that also must take place and that there must be co-ordination between a legislative commission on post-secondary education in Ontario and what the National Union of Students has called for, namely a federal agency on post-secondary education. As you know, at present there are some 40 federal government agencies and departments involved in some way in Canadian post-secondary education: involved in vocational training, involved in agricultural education, involved in bilingualism, involved in the Canadian student loan plan and involved in legal studies. However, this has developed on an ad hoc and an unplanned way. An example of that is, as I cited earlier, the intention of the federal government to expand spending on research and development, yet at the same time the reality or the possibility of cutbacks in federal transfers to post-secondary education, which would directly affect the ability of universities across the country to supply research personnel.

We also realize that there has been no real interprovincial co-ordination. Policies have been adopted that conflict with each other. We now believe there is a need to recognize the desirability of federal involvement in post-secondary education, a federal involvement that does exist, that has existed since the turn of the century and more specifically since 1945. We believe the federal government should be involved in policy development and in planning through this national agency and in funding which meets the goals and objectives set by an agency on post-secondary education at the federal level. We believe the federal government has a special role for this, given

*[Traduction]*

financement adéquat pour les universités et les collèges de cette province, nous pensons que, vu l'existence de ce groupe de travail et la création du comité provincial qui doit siéger plus tard au cours du mois, il aurait été logique de tenir compte des facteurs qui influent sur la planification en matière d'enseignement au niveau provincial et au niveau fédéral.

La Fédération des étudiants de l'Ontario est très préoccupée des effets des réductions budgétaires, notamment celles effectuées au nom de la rationalisation du secteur postsecondaire. S'il y a, en outre, une compression budgétaire au niveau fédéral ou une réduction des transferts fédéraux à l'Ontario pour l'enseignement postsecondaire, nous craignons l'apparition d'un système élitiste et non fonctionnel, socialement parlant.

La Fédération des étudiants de l'Ontario a demandé que soit créée au niveau provincial une commission chargée d'examiner l'enseignement postsecondaire et regroupant des représentants des collèges, des polytechniques et des universités. Cette commission serait responsable à l'Assemblée législative provinciale et devrait faire des recommandations en vue d'une planification et d'un financement adéquat pour l'enseignement postsecondaire. Le financement serait adapté aux objectifs du système.

Nous croyons qu'une telle mesure doit être prise au niveau fédéral aussi et qu'il devrait exister une coordination entre cette commission provinciale chargée d'étudier l'éducation postsecondaire en Ontario et l'organisme fédéral chargé de l'enseignement post-secondaire qu'a réclamé l'Union nationale des étudiants. Comme vous le savez, il y a actuellement une quarantaine d'organismes et ministères fédéraux qui participent d'une façon ou d'une autre à l'enseignement postsecondaire au Canada: la formation professionnelle, l'agronomie, les programmes de bilinguisme, le régime d'aide aux étudiants et la formation juridique. Mais tout cela s'est passé de façon désordonnée et non planifiée. A titre d'exemple, je vous rappelle la contradiction entre l'intention fédérale d'accroître le financement de la recherche et l'éventualité d'une diminution des transferts fédéraux à l'enseignement postsecondaire, ce qui aurait un effet direct sur la possibilité pour les universités de former les chercheurs nécessaires.

Nous sommes conscients aussi de l'inexistence de coordination interprovinciale. On trouve des politiques incompatibles. Nous croyons qu'il est maintenant temps de reconnaître l'importance de la participation fédérale à l'enseignement postsecondaire, participation qui existe depuis le début du siècle et, plus précisément, depuis 1945. Nous pensons que le gouvernement fédéral devrait participer à l'élaboration de politiques et à la planification par le biais d'un organisme national et devrait financer l'enseignement postsecondaire selon le niveau fixé par cet organisme. Le gouvernement fédéral a un mandat national dans ce domaine et peut donc jouer un rôle incomparable à celui des autres gouvernements.



*[Text]*

it has a national mandate, and it can play a role unlike the other governments can play.

We believe such a federal agency, as the National Union of Students has outlined, should establish broad national goals and objectives for the educational system and guarantee a funding appropriate to those goals and objectives. We believe such a national agency should ensure policy co-ordination, particularly in the area of accessibility to post-secondary education and quality education. Moreover, it should establish a working relationship with the provinces to ensure both levels of government are working together in this area. Most important, it should give the public access to an involvement in this federal decision-making in the area of post-secondary education, as well as provide the visibility that the federal government is also looking for.

We wish to address at this point also the fact that these proposals are obviously not fully developed. They are areas that we believe both levels of government should be moving in. However, we feel that this task force, the task force that is currently sitting, is not able to adequately explore or comprehensively explore the need for adequate planning and funding, let alone make appropriate recommendations, given the time limits placed on the committee. We believe the members of the task force have been barely given two and a half months to study the entire field of federal-provincial fiscal arrangements and to make recommendations. We feel that this is entirely inadequate.

The role of a task force as we see it, and as the National Union of Students has also noted, should be to provide members of Parliament with input into the negotiation, to make the public aware of these considerations involved in the negotiations, and to provide guidelines to the federal government's initial negotiating position. This process should be open to the public through a public inquiry which would give Canadians a chance to comment on this and the important elements of federal-provincial relations, as well as to comment on post-secondary education and health; and have time to prepare adequately for presenting the viewpoints of the various organizations and the general public in these areas.

If Canadians are to be well informed as Finance Minister MacEachen has stated about these whole general areas, we feel that a proper inquiry is necessary, an inquiry that has the time and the resources available to conduct an extensive comprehensive examination of the needs in the area of post-secondary education and in various areas that concern this committee. We feel that the terms of reference of this task force have been conducted within the guidelines of the October 1980 budget, which almost predetermines the results of the work of the task force. Having to develop recommendations to cut back federal spending by approximately \$1.5 billion, means the task force cannot develop recommendations based on a real evaluation of the needs of the services covered. Nor will they necessarily reflect the desires of the Canadian public who will not have the time to make a submission to this task force. We believe that the need for a full public inquiry into post-secondary education is quite clear; that demand or request is not only our request, but a National Union of

*[Translation]*

Un organisme national comme celui proposé par l'Union nationale des étudiants devrait établir dans les grandes lignes les objectifs de notre système d'éducation et assurer qu'un financement adéquat sera disponible. Il devrait aussi s'occuper de coordonner les diverses politiques, notamment en ce qui concerne l'accessibilité de l'enseignement postsecondaire et la qualité de l'éducation. Il devrait travailler de concert avec les provinces pour que les efforts des deux paliers du gouvernement dans ce domaine se complètent. Il devrait en outre, et c'est très important, assurer au public la possibilité de participer à la prise de décisions en matière d'enseignement postsecondaire et il pourrait également garantir au gouvernement fédéral la visibilité qu'il recherche.

Nous vous signalons ici que nos propositions ne sont pas tout à fait développées. Nous avons évoqué des sujets qui exigent des mesures de la part des deux paliers de gouvernement. Mais nous estimons que votre groupe de travail n'est pas en mesure d'explorer en profondeur les besoins en planification et en financement, et encore moins faire les recommandations appropriées, compte tenu de son calendrier. Il semble que vous n'avez que deux mois et demi pour étudier tout le domaine des accords fiscaux entre le fédéral et les provinces et pour faire des recommandations. Ce délai nous paraît tout à fait insuffisant.

A notre avis, comme l'a déjà fait remarquer l'Union nationale des étudiants, ce groupe de travail devrait permettre aux députés de participer aux négociations, de sensibiliser la population canadienne aux questions en cause et d'établir des principes généraux pour guider le gouvernement fédéral dans ses négociations. Il devrait s'agir d'un processus public qui donne aux Canadiens la possibilité d'exprimer leurs points de vue sur les éléments importants des relations fédérales-provinciales, sur l'enseignement postsecondaire et la santé, en disposant du temps nécessaire pour présenter des mémoires assez détaillés.

Pour que les Canadiens soient bien informés de toutes ces questions, selon le vœu exprimé par le ministre des Finances, M. MacEachen, il faut une enquête convenable, une enquête qui dispose du temps et des ressources nécessaires pour examiner en profondeur les besoins de l'enseignement postsecondaire et les autres questions qui intéressent ce Comité. Nous sommes d'avis que le mandat de ce groupe de travail s'est aligné sur le budget d'octobre 1980, ce qui détermine quasiment d'avance quels seront les résultats de son travail. Étant donné qu'il doit recommander des coupures de dépenses fédérales d'environ \$1.5 milliard, cela signifie qu'il ne peut faire des propositions fondées sur une évaluation réelle des besoins des services étudiés. Les recommandations ne refléteront pas nécessairement non plus les attentes du public canadien puisque ce dernier n'aura pas eu suffisamment de temps pour présenter son avis sur la question. A notre avis, la tenue d'une enquête publique complète sur l'enseignement postsecondaire est nécessaire. D'ailleurs, il n'y a pas que nous qui la demandions mais

*[Texte]*

Students request a Canadian Association of University Teachers' request and an Association of Universities and Colleges in Canada request. We believe the impact of these EPF as well as the other negotiations on the future of post-secondary education is too important to be rushed through in a matter of six months. If the federal government is to spend its money wisely and effectively, if it is to receive the credit it desires, if post-secondary education is to serve the national interest, then there remains many questions to be answered. There are questions pertaining to federal and provincial government funding, the proper funding, of health and post-secondary education, questions about accessibility to post-secondary education, questions about how to reach national goals and objectives. We believe that if the investment of the Canadian people over the past 20 years, 30 years, is to be observed, and future moneys to be spent wisely, then we must decide, on the basis of planning, on the basis of setting national goals and objectives as well as provincial goals and objectives, the direction we want to move, and then we must find appropriate funding for those goals and objectives. We believe this public inquiry which would be the starting point to understanding the goals and objectives, both nationally and provincially, must include both the federal and provincial governments as well as representative student organizations, faculty, administrators, support staff, representatives from the general public. We believe it must address itself to some of the questions outlined above. We believe it should be responsible for commissioning studies, soliciting briefs from members of the public across the country, and travel to all regions of the country and report both to the federal and provincial governments concerning the future directions of education, future funding levels, the role of respective governments in dealing with questions of accessibility and quality and in dealing with questions of planning. We believe this inquiry must be held before any precipitous decisions are made in the area of federal transfers to the provinces. We also believe, and would desire, that the current EPF arrangements could be extended as was done in 1972 until a public inquiry conducted its inquiry and made its recommendations. To move to conclude this agreement now would only, we believe, lead to continual patchwork and an ad hoc approach to education, and we have had this approach for many decades. We believe now is the turning point, now is the time to make a new start. We also think that it is important for both levels of government to such an inquiry to begin, to turn around the steady decline in our colleges, universities and polytechnics. We believe, since the future of post-secondary education affects all Canadians, like the future of health services in Canada, that much is at stake, and that we cannot rush ahead and make decisions that will have perhaps calamitous results for all involved.

*[Traduction]*

aussi l'Union nationale des étudiants, l'Association canadienne des professeurs d'université et l'Association des universités et collèges du Canada. Nous sommes d'avis que les répercussions des négociations sur les programmes établis ainsi que les autres négociations ayant trait à l'enseignement postsecondaire sont trop importantes pour qu'on fasse l'étude de la question en six mois. Si le gouvernement fédéral doit dépenser son argent à bon escient et efficacement, s'il veut mériter les éloges qu'il souhaite recevoir et si l'enseignement postsecondaire doit être au service de l'intérêt national, alors il reste encore bon nombre de questions auxquelles il faut répondre. Ainsi, certaines se rapportent au financement de la part des gouvernements fédéral et provinciaux, au financement approprié en matière de santé et d'enseignement postsecondaire, d'autres ont trait à l'accès à l'enseignement postsecondaire, d'autres encore portent sur les moyens à prendre pour atteindre les objectifs nationaux. Nous estimons que si l'on tient compte de ce que la population canadienne a investi dans ce domaine au cours des 20, des 30 dernières années, et si l'on veut que les sommes que l'on y consacrera à l'avenir soient dépensées avec sagesse, alors nous devons planifier, nous devons établir des objectifs à l'échelle nationale aussi bien que provinciale avant de décider de l'orientation à suivre, puis nous devons trouver les fonds nécessaires pour que l'on concrétise ces objectifs. Or, nous sommes d'avis que cette enquête publique peut constituer le point de départ du travail visant à comprendre et à nous fixer ces objectifs, à la fois sur le plan national et provincial. Elle doit d'ailleurs faire appel aux représentants des deux niveaux d'administration ainsi qu'à ceux des organisations d'étudiants, des professeurs, des administrateurs, du personnel de soutien et du public en général. A notre avis, ce groupe devra étudier certaines des questions précisées plus haut. Il devrait aussi commander des études, demander que le public présente des mémoires partout au pays, et d'ailleurs il devrait se déplacer dans toutes les régions de notre pays puis faire rapport aux deux niveaux de gouvernements. Il préciserait alors ce que sera l'orientation future de l'enseignement, quels seront les niveaux de financement, et quel rôle joueront les gouvernements en matière d'accès, de maintien de la qualité et de planification. A notre avis, il faut tenir une telle enquête avant que l'on prenne toute décision précipitée au sujet du transfert des fonds fédéraux aux provinces. Nous croyons aussi qu'il y a moyen de prolonger les accords relatifs aux fonds des programmes établis comme cela s'est déjà fait en 1972, ce que nous souhaitons d'ailleurs, d'ici à ce qu'une enquête publique soit tenue et que ces recommandations soient connues. Si l'on décidait au contraire de conclure cette entente telle qu'elle, maintenant, cela ne donnerait qu'un système fragmentaire fonctionnant à la pièce et à coup de mesures improvisées; or, c'est cette méthode que nous avons connue dans l'enseignement depuis quelques décennies. Nous sommes persuadés en être rendus à un point tournant, c'est maintenant qu'il faut prendre un second souffle. Il nous paraît aussi important, pour les deux niveaux de gouvernements, qu'une telle enquête soit tenue afin que l'on inverse le mouvement de baisse des inscriptions dans nos collèges, nos universités et nos écoles techniques. Étant donné que l'avenir de l'enseignement postsecondaire affectera tous les Canadiens, comme d'ailleurs l'avenir aussi des services de



[Text]

• 1640

**The Chairman:** Thank you, Mr. Rosenfeld. I would just like to point out one fact. You referred to a statement of the Minister of Finance in Newfoundland when he was before us referring to the fiscal capacity of the have-not provinces. While the gap between all the provinces is certainly a problem, a grave problem, what he did not indicate is that once you include all the federal transfers, including equalization, and if you put the national average at the figure of 100, then Newfoundland is at 92 per cent, Ontario for example is at 88 per cent, Saskatchewan is at 98 per cent, and British Columbia is at 104 per cent. So, once you work into the fiscal capacity of the have-not provinces equalization and federal transfers, which are not raised according to their fiscal capacity but the capacity of the federal government, you find—with the exception of Alberta, which is understandable because of the way the petroleum and gas boost their revenues—that the highest average is British Columbia at 104 and the lowest is Ontario at 88. It is not the have-not provinces.

• 1645

I just wanted to make that point because, if you look at the fiscal capacity of the have-not provinces without federal transfers, that is correct; but, once you include them, the only province you could say is very high is British Columbia at 104 per cent and the lowest provinces are Ontario and Nova Scotia at 88 per cent. As I said, Newfoundland is at 92; P.E.I., for example, is at 97 per cent.

Any questions?

**Mr. Weatherhead:** One, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I would like, on behalf of the committee, to congratulate the delegation for bringing their long and detailed brief before us this afternoon. As I have mentioned at other hearings, when students and university people come to the meeting, I have a theoretical conflict of interest because my oldest girl is finishing her second year at Queen's and I have four other ones coming along. But, after saying that, I think we can look at the matter fairly objectively.

I do not know, Mr. Chairman, whether, before I came in midway through the hearing, it was brought out that of the \$2.1 billion that Ontario will be spending on university and post-secondary education this year, \$1.2 billion comes from the federal government at the present time in cash and tax points; and, if we use the 15 per cent figure of tuition fees—I do not know whether that is really quite accurate or not; we have been hearing the 15 per cent figure more or less in other areas—we use that figure just as a rough amount of how much

[Translation]

santé, beaucoup de choses sont en jeu et nous ne pouvons précipiter les choses, ni prendre des décisions qui auront peut-être des résultats désastreux.

**Le président:** Merci, monsieur Rosenfeld. J'aimerais faire une précision. Vous avez mentionné une déclaration faite par le ministre des Finances de Terre-Neuve, lorsqu'il témoignait devant nous là-bas, concernant les capacités des provinces défavorisées en matière de fiscalité. Bien que nous reconnaissons que l'écart existant entre les provinces constitue certainement un grave problème, le ministre n'a pas mentionné le fait qu'une fois additionnés tous les paiements de transferts fédéraux, y compris la péréquation, et une fois qu'on a établi la moyenne nationale à 100, alors Terre-Neuve se trouve être à 92 p. 100, l'Ontario à 88, la Saskatchewan à 98 et la Colombie-Britannique à 104. Donc, en ce qui concerne la capacité fiscale des provinces non nanties, capacité qui dépend des paiements de péréquation et des transferts fédéraux qui ne sont pas calculés en fonction de la capacité des provinces mais plutôt de celle du gouvernement fédéral, on constate que, à l'exception de l'Alberta qui peut augmenter ses revenus grâce à son pétrole et à son gaz naturel, la moyenne la plus élevée appartient à la Colombie-Britannique, avec 104, et la moyenne la plus basse à l'Ontario, avec 88. Il ne s'agit donc pas des provinces non nanties.

Je voulais simplement faire cette remarque au sujet de la capacité fiscale des provinces non nanties; ce que vous dites serait vrai si elles ne recevaient pas de transferts fédéraux. Toutefois, lorsque vous les incluez, la seule province qui a une moyenne très élevée est la Colombie-Britannique, avec 104 p. 100, alors que l'Ontario et la Nouvelle-Écosse ont les moyennes les plus basses, avec 88 p. 100. Comme je l'ai déjà dit, la moyenne de Terre-Neuve est de 92 p. 100 et celle de l'Île-du-Prince-Édouard de 97 p. 100.

Vous avez des questions?

**M. Weatherhead:** Une, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, au nom du comité, j'aimerais féliciter les témoins de nous avoir présenté un exposé très détaillé cet après-midi. Comme je l'ai déjà dit au cours d'autres audiences, lorsque des étudiants et des universitaires sont présents, je me trouve dans une situation de conflit d'intérêts théorique étant donné que ma fille aînée termine sa seconde année à Queen et que j'en ai quatre autres qui suivent. Quoi qu'il en soit, cela ne nous empêche pas d'étudier la question de façon assez objective.

Étant donné que je suis arrivé en retard, monsieur le président, je ne sais pas si l'on a dit que sur les 2.1 milliards de dollars que l'Ontario accordera à l'enseignement universitaire et postsecondaire cette année, 1.2 milliard viendra du gouvernement fédéral en liquide et en points fiscaux. Si l'on utilise le chiffre de 16 p. 100 en ce qui concerne les droits d'inscription, et je ne sais pas si c'est tout à fait exact, mais si l'on utilise ce chiffre pour déterminer «grosso modo» les sommes qui sont perçues auprès des étudiants, cela représente encore 300 mil-

## [Texte]

they raise from the students, that is another \$300 million. So it would seem that perhaps in a very rough way the Province of Ontario will contribute about maybe \$600 million to post-secondary, while the federal government contributes just double that—about \$1.2 billion.

I think we all recognize the need for higher education, but one difficulty is the complete lack of visibility of the federal contributions to the province as a whole. Another difficulty, frankly, is that many of the provinces—I do not know what Ontario's position is—kind of deny that this money really has to go to post-secondary education to start with. They say, well, you know—and the witness may have mentioned this earlier—it was the federal government's wish, with the consent of the provinces and what have you, in 1977 to do it this way; they did not want any strings attached and now you should not really have any strings attached and you really should not say that \$1.2 billion is going for higher education under EPF.

But I think most of us here anyway say that there still should be at least some notional idea of where the money is going, between medicare and hospitalization and post-secondary education; and here we have, in a very rough way, calculations about the federal government spending twice as much as the Ontario government on post-secondary education at the present time, in times when we have a very high deficit to be concerned about.

I was concerned, when I first came in, Mr. Chairman, as to the very inadequate ways they calculate how much a student can afford to put into his university education and how much should come from other forms of assistance. For instance, to think parents having a net income of \$7,600 can contribute meaningfully to the support of a student, I think, is pretty ridiculous. I dare say some skimp and save and are able to do so, but it certainly would be very difficult. I can see that there is a real need for most students to get more money from other sources. Speaking very personally, and that is all I can do, I wonder, having been born and brought up in Toronto, having been born and brought up on the fairly accurate feeling that Ontario was pretty well off over the years, having been brought up to see the provinces say that constitutionally and legally university, post secondary education is really within their jurisdiction, why is it that we are actually spending twice as much as the Ontario government is on post secondary education?—without downgrading its importance or not.

• 1650

I did not intend to make a speech, and I apologize for that, but I think that is really our concern. We found yesterday and the day before in Newfoundland and Prince Edward Island that in the Atlantic provinces the federal government spends all the money that is spent on post secondary education plus the little tuition fees. The provinces put no money in at all. I will just ask for some comments, Mr. Chairman. Without downgrading the importance of it at all, from a federal perspective can we justify putting into post secondary education double the amount a fairly wealthy province like Ontario still is putting into it?

## [Traduction]

lions de dollars. En conséquence, l'Ontario versera environ 600 millions de dollars à l'enseignement postsecondaire, tandis que le gouvernement fédéral lui versera le double, soit environ 1.2 milliard de dollars.

Nous reconnaissons tous l'importance de l'enseignement supérieur, mais le problème qui se pose est l'invisibilité totale des contributions versées à la province par le fédéral. Un autre problème vient du fait que beaucoup de provinces, et je ne sais pas si c'est le cas de l'Ontario, nient au départ que ces sommes doivent être consacrées à l'enseignement postsecondaire. Ces provinces vont vous dire, et le témoin l'a peut-être dit tout à l'heure, que c'était là le désir du gouvernement fédéral, avec le consentement des provinces, en 1977, mais qu'elles ne voulaient se voir imposer aucune condition et que, en conséquence, on ne devrait pas dire que ce moment de 1.2 milliard de dollars doit absolument aller à l'enseignement supérieur dans le cadre du FPE.

Je pense que la plupart d'entre nous estimons quand même que ces fonds devraient être consacrés dès le départ à quelque chose, au moins, que ce soit dans le domaine médical, les hôpitaux ou l'enseignement postsecondaire. Nous voyons ici, «grosso modo», que les dépenses gouvernementales du gouvernement fédéral représentent le double de celles du gouvernement de l'Ontario dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, à une époque où le déficit fédéral est très inquiétant.

Ce qui me préoccupe, monsieur le président, c'est la façon tout à fait inadéquate selon laquelle on calcule combien un étudiant peut se permettre de consacrer à ses études universitaires et quelle aide financière il pourrait obtenir d'ailleurs. L'idée que des parents qui ont un revenu net de \$7,600 peuvent vraiment entretenir un étudiant est parfaitement ridicule. Je sais bien que certains économisent, qu'ils y arrivent, mais ce ne peut être que très difficile. Ces étudiants-là ont vraiment besoin d'autres sources d'argent. Je ne peux m'empêcher de m'interroger sur cette situation. Je suis né et j'ai été élevé à Toronto et pendant toutes ces années, l'Ontario était considéré comme une province passablement prospère. Pendant toutes ces années, les provinces prétendaient que, constitutionnellement et légalement, l'université et l'éducation post-secondaire relevaient de leur juridiction. Dans ce cas, comment se fait-il que nous consacrons à l'éducation post-secondaire deux fois plus d'argent que le gouvernement de l'Ontario? Je précise que ce n'est pas un jugement de valeur.

Je n'avais pas l'intention de faire un discours et je m'en excuse, mais c'est une affaire qui nous préoccupe. Hier et avant-hier, à Terre-Neuve et dans l'Île-du-Prince-Édouard, nous nous sommes aperçus que dans les provinces atlantiques, tout l'argent consacré à l'éducation post-secondaire, y compris les frais de scolarité, provient du gouvernement fédéral. Les provinces ne font aucune contribution. Maintenant, monsieur le président, sans vouloir minimiser l'importance du problème, le fédéral peut-il vraiment justifier le fait qu'il consacre à l'éducation post-secondaire en Ontario le double de ce que la



[Text]

**Mr. Rosenfeld:** I will respond just briefly to that. We certainly recognize that the Ontario government's position is that the EPF arrangement is not a program arrangement it is merely a fiscal arrangement, and that they are not diverting funds. If you want to toy with semantics, that is the case, but there have been diversions of funds that we believe are there. We believe, whether it is a federal contribution or whether it is a provincial contribution—and we recognize that the federal contribution is very real and it is very extensive—any contribution should be based initially on the direction in which the federal government, the provincial government, the post secondary educational community, and the general community want to see post secondary education going. That should be the determinant. That should determine the adequate funding levels, whether the federal contribution is twice as much or not is secondary to what direction we feel the post secondary educational system should be going in, and we believe there exists at this point no adequate mechanism for determining that direction, for determining the goals and objectives and the planning of the system.

**The Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** At the end you were pressing for a widely based public inquiry, provincial-federal, to go into the whole question of the goal of post secondary education in the next couple of decades, or what have you. It may be hard in theory to argue against that, and I do not intend to do that, but our committee is faced with some sort of deadline. To extend it a bit may or may not be possible, but obviously it would not be for the length of time you are talking about, or that many people would like to see.

**Mr. Chairman,** I would just like to end up by thanking them again for their report. I am sorry that they were not able to get copies of it before us right now, but we will be looking forward to reading it and going into a lot of the very valuable information you have in there—there is a lot of background information, which, speaking for myself, I have not seen before.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Again, I would like to thank you for your excellent report. I tried to follow it as much as I could while you were going through some of those figures. I would like to be able to take a look at those figures when we have them in print. I just have about two things to comment on, and then I will ask you a couple of questions.

There has been a perception that Ontario is a well-off province. The figures we have are that Ontario's taxing ability, or fiscal capacity, is one of the smallest after you take into account equalization, and that Ontario's tax effort on corporations and individuals is the third highest in the country. So Ontario is no longer what might be called a wealthy province, certainly in relation to other provinces. One of the misconceptions, I think, people perhaps have is that Ontario is a have province in some senses—and in some senses it is, we have a very, very fine province. But we do not have the capacity we used to have in relation to the rest of the country.

[Translation]

province y consacre; n'oublions pas qu'il s'agit d'une province relativement riche?

**M. Rosenfeld:** Je vais vous répondre très rapidement. Nous savons que le gouvernement de l'Ontario estime que les programmes établis ne sont pas véritablement des programmes, mais plutôt des arrangements fiscaux, il n'y a pas détournement de fonds. Si vous voulez jouer sur les mots, c'est effectivement une raison valable, mais nous pensons, nous, qu'il y a bel et bien eu détournements de fonds. Que la contribution soit d'origine fédérale ou provinciale... et nous reconnaissons l'importance et l'ampleur de la contribution fédérale... l'important est qu'elle soit orientée sur les objectifs du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial, du secteur de l'éducation post-secondaire et de l'ensemble de la communauté, en matière d'éducation post-secondaire. C'est le facteur déterminant. C'est à partir de là qu'il faut déterminer les niveaux de financement, que la contribution fédérale soit le double de la contribution provinciale ou pas. L'important, c'est l'orientation qu'il faut donner au système d'éducation post-secondaire et nous pensons que, pour l'instant, il n'existe pas de mécanisme suffisant pour imprimer cette orientation, pour déterminer les buts et les objectifs, suffisant pour planifier le système.

**Le président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Vous avez dit qu'il faudrait créer une commission d'enquête fédérale-provinciale pour étudier tout le secteur de l'éducation post-secondaire et son orientation au cours des deux prochaines décennies. C'est une idée difficilement contestable, je n'ai pas l'intention d'essayer, mais notre Comité a des échéances à respecter. Je ne sais pas s'il serait possible d'aller au-delà de ces échéances, mais, même si on nous le permettait, nous ne pourrions pas continuer nos travaux si longtemps que vous le souhaitez.

Monsieur le président, en terminant, je veux vous remercier pour votre soutien. Je suis désolé que l'on n'ait pas pu nous fournir des exemplaires de ce document plus tôt mais, quoi qu'il en soit, nous le lirons avec intérêt car il contient des informations très précieuses, des informations de base que, pour ma part, je ne possède pas encore.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Je vous remercie, une fois de plus, pour cet excellent rapport. J'ai essayé de vous suivre, dans la mesure du possible, pendant que vous passiez en revue tous ces chiffres. Lorsqu'ils seront imprimés, je les relirai avec intérêt. Pour l'instant, je voudrais faire une ou deux observations, puis vous poser une question ou deux.

On a dit que l'Ontario était une province prospère. Or, d'après les chiffres que nous possédons, le pouvoir d'imposition de l'Ontario, sa capacité fiscale, est l'une des plus faibles si l'on tenait compte de la péréquation et, en Ontario, le taux d'imposition des sociétés et des particuliers est en troisième place dans le pays. Autrement dit, l'Ontario n'est plus ce que l'on pourrait appeler une province riche, certainement pas comparée aux autres provinces. On croit souvent à tort que l'Ontario est une province riche... à certains égards, elle l'est effectivement, nous vivons dans une très belle province. Mais, comparés au reste du pays, nous n'occupons plus la même position.

[Texte]

Now, with respect to . . .

**The Chairman:** This hotel does not look like a poor environment.

**Mr. Blenkarn:** It surely does not, but it is owned by that great railroad.

• 1655

In any event, concerning the tuition fees, I just want to ask you a couple of questions on that. You indicated that tuition fees from the 1976-77 year had gone up 45 to 60 per cent, which would be the 1981-82 year, and that would indicate an increase over the 5-year period of 9 to 12 per cent. At the 9 per cent level, that is less than the rate of inflation. I appreciate that fees are a terrible matter as far as students are concerned; students never have any money; we have all been students and we know what it is about. Would you comment with respect to tuition fees vis-à-vis the rate of inflation?

• 1700

**Mr. Ross Parry (Ontario Federation of Students):** This actually brings up another point which you are raising about how to determine fee increases, whether one indexes them to the consumer price index or to a percentage of the total operating revenue which the university may need for one academic year—or, as Mr. Weatherhead pointed out, it is simply stated that students will contribute 15 per cent, or another percentage, of total operating revenue of a provincial system.

I think one of the most important components that is ignored is that when one is talking about raising tuition fees one is talking about really what students should contribute to the financing of education. When we are talking about what the federal government should contribute, what the province should contribute or what the taxpayer should contribute, the question which is always ignored—and I think Mark went through many of the questions that dealt with accessibility—is whether tuition fees, which have been a sort of social responsibility of young people, should be determined to go up or down because of consumer price indexes, which are going to go up and down, or to turn on what levels of participation we want from various income groups, from various minorities, from handicapped and native people.

The consumer price index will be guaranteed to go up, let us say, 12 per cent a year. Therefore, we are guaranteed tuition increases in the next five years, if we do it that way, of 12 per cent a year.

What this does not take into account is that this systematically begins to knock out people, because financial barriers are one barrier and the higher they get the more they begin to knock out certain people who cannot afford it any longer. So it does not seem to us to be a proper way to set tuition fees. While they are certainly a big factor—they have been a much-debated factor—they have to be discussed and set at levels in conjunction with levels of accessibility desired by the government or whether we want a loan from students to participate, in which case we should either have tuition fees

[Traduction]

Maintenant, pour ce qui est . . .

**Le président:** Cet hôtel ne ressemble pas à un environnement pauvre.

**M. Blenkarn:** Certainement pas, mais il appartient à cet excellent chemin de fer.

Quoi qu'il en soit, je veux maintenant vous poser une autre question au sujet des frais de scolarité. Vous avez dit que, depuis 1976-1977, les frais de scolarité avaient augmenté de 45 à 60 p. 100, cela en 1981-1982. Il s'agit donc d'une période de cinq ans, ce qui représente une augmentation de 9 à 12 p. 100 par an. A 9 p. 100, c'est inférieur au taux d'inflation. Je sais bien que pour les étudiants, les frais de scolarité sont un casse-tête considérable, les étudiants n'ont jamais d'argent. Nous avons tous été étudiants et nous savons ce que c'est. Que pensez-vous des frais de scolarité comparés au taux de l'inflation?

**M. Ross Parry (Fédération des étudiants de l'Ontario):** Cela soulève la question à savoir comment fixer l'augmentation des frais de scolarité. Faut-il les indexer pour qu'ils reflètent l'augmentation de l'indice des prix à la consommation ou devraient-ils représenter un pourcentage des frais de l'exploitation de l'université pour l'année en question? Ou bien faudrait-il, comme M. Weatherhead l'a signalé, obliger les étudiants à payer 15 p. 100 ou un autre pourcentage des frais d'exploitation des universités de la province?

On a tendance à oublier, lorsqu'on parle d'augmenter les frais de scolarité, qu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure les étudiants doivent participer au financement de l'éducation. On parle de la part du gouvernement fédéral, de la part des provinces et de la part du contribuable, mais on ne se demande jamais si les frais de scolarité, qui représentent une sorte de responsabilité sociale assumée par les jeunes, doivent refléter les fluctuations de l'indice des prix à la consommation. Mark a déjà parlé de l'accès à l'éducation, mais nous ne nous demandons pas dans quelle mesure nous voulons que l'éducation soit accessible à tout le monde, peu importe leurs revenus, et aux diverses minorités, comme les handicapés et les autochtones.

L'indice des prix à la consommation augmentera, disons, de 12 p. 100 par année, ce qui signifie que les frais de scolarité augmenteront de 12 p. 100 au cours des cinq prochaines années, si nous fondons l'augmentation des frais sur cet indice.

Cela ne tient pas compte, cependant, du fait qu'à mesure que les frais de scolarité augmentent, de moins en moins de gens pourront se permettre d'aller à l'université. Ce n'est donc pas, à notre avis, une bonne façon de fixer les frais de scolarité. Pour assurer l'accessibilité, il faudrait soit limiter les frais de scolarité, soit mettre en place un programme efficace d'aide aux étudiants.



[Text]

which are moderately low and remain so or a very good student aid plan which compensates for that.

In Canada we have neither of those two situations. We have tuition fees decided by obscure levels of how they should go up or down, not levels of accessibility, and we have the student aid plan which fundamentally does not give them enough money to live anyway. So we have a sort of combination compounded network here.

I think how one begins to determine tuition fees is a very important question. The authority of the federal government relying on the province is one which misses this very large question of accessibility. We think that has been a very large mistake.

**Mr. Blenkarn:** We are inquiring into accessibility as one of the prime concerns we have with respect to not only individual students' accessibility to universities, but accessibility between provinces concerning provincial standards. While I am sure everybody would like a long inquiry into education, I want to tell you that we are receiving a great number of briefs and presentations with respect to education from the teachers, university presidents, and students and we expect to be doing that in every capital of both the provinces and the territory as well as in hearings in Ottawa. We already have had a number of briefs and we will be making some recommendations with respect to post-secondary education in that regard.

Now, the participation rate of people in post-secondary education in Ontario is 13.9 per cent compared to 11.5 per cent Canada-wide. This is based on the 1978-9 figures. Have you any evidence at all from your organization that there has been a decline in the participation rate in Ontario? This was based on the 1978-79 figure.

• 1705

**Mr. Rosenfeld:** Yes, as we pointed out, there has been a decline in the university participation rate of the 18- to 24-year-old population from 1976 where it was at a high 15.4 per cent to this year, 1980, where, based on preliminary statistics of the Ministry of Colleges and Universities, it is some 13.7 per cent, so we have a decline there. We also have a decline in the participation rate generally for post-secondary education from a high of, in 1976, 21 per cent to this year, 20 per cent and it has just picked up slightly—it was 19.6 per cent last year. In considering participation the unfortunate thing is the Statistics Canada calculations and the calculations of the Ministry of Colleges and Universities only considers the 18- to 24-year-old population. It does not apply to graduate students who are generally older. It does not apply to those who are older than 24 years of age. It so happens that universities generally, and colleges and polytechnics less so, draw from a younger population, 18 to 24. That is one of the problems, a problem that is not covered by student assistance, a problem that has not been covered by, for example, other aspects of the workforce that could provide for those to either return to post-secondary education or to enter post-secondary education. Those provisions have not been made and we believe a public inquiry on post-secondary education at both levels should address those questions as well.

[Translation]

Au Canada, nous ne faisons ni l'un ni l'autre. Les frais de scolarité sont fixés sans égard à l'accessibilité et les programmes d'aide aux étudiants sont inadéquats. Nous avons, si vous voulez, un système qui combine les deux maux.

La question des frais de scolarité est fort importante. Le gouvernement fédéral se fie aux provinces et ne s'occupe pas du tout de l'accessibilité. C'est là, à notre avis, une erreur grave.

**M. Blenkarn:** La question de l'accessibilité nous préoccupe énormément: l'accès aux universités en soi et l'accès aux universités des autres provinces. Tout le monde voudra sans doute qu'on fasse enquête sur l'éducation. De nombreux enseignants, présidents d'universités et étudiants ont témoigné ou soumis des mémoires. Nous comptons tenir des audiences dans la capitale de chacune des provinces et des territoires, ainsi qu'à Ottawa. Nous avons déjà reçu des mémoires et nous avons l'intention de formuler des recommandations concernant l'éducation postsecondaire.

Pour ce qu'il y a de l'éducation postsecondaire en Ontario, le taux de participation est 13.9 p. 100, comparé à 11.5 p. 100 pour le Canada. Ces chiffres datent de 1978-1979. Savez-vous si le taux de participation en Ontario a diminué? Les chiffres que je vous ai donnés datent de 1978-1979.

**M. Rosenfeld:** Et comme nous l'avons signalé, le taux de participation universitaire pour les étudiants âgés de 18 à 24 ans a diminué par rapport au maximum de 15.4 p. 100 atteint en 1976. Selon les chiffres préliminaires établis par le ministère des Collèges et des Universités, le taux de participation en 1980 a été de 13.7 p. 100; ce qui représente une baisse. Le taux de participation à l'éducation postsecondaire est passé de 21 p. 100 en 1976, soit le maximum, à 20 p. 100 cette année. Ce chiffre représente une légère augmentation par rapport au 19.6 p. 100 enregistré l'année dernière. Malheureusement, les chiffres de Statistiques Canada et du ministère des Collèges et des Universités ne tiennent compte que des étudiants âgés de 18 à 24 ans. Il ne tient pas compte des étudiants diplômés, qui sont généralement plus âgés. Les universités, les collèges et les polytechniques ont moins de jeunes étudiants âgés de 18 à 24 ans. Voilà l'un des problèmes dont les programmes d'aide aux étudiants ne tiennent pas compte. Le marché du travail ne permet pas non plus à ces personnes de commencer ou reprendre leurs études postsecondaires. S'il y a une enquête publique sur l'éducation postsecondaire, il faudrait se pencher sur ces questions.

[Texte]

**Mr. Blenkarn:** Is the decline in relation to the change in demographics or is it, in your view, because of the higher costs of education? What are the reasons?

**Mr. Rosenfeld:** Well, during the period that post-secondary education has had a declining participation rate, the 18- to 24-year-old population has increased. It levels off next year according to Statistics Canada and then declines but it increases yearly. We believe that it is connected to very visible financial barriers in terms of tuition, in terms of inadequate student aid, so that is a significant factor.

**Mr. Blenkarn:** Thank you very much.

**The Chairman:** Any other questions? Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, Mr. Rosenfeld was speaking about other ways of financing and obtaining the cash to not only maintain but to increase funding for post-secondary education. I am wondering if you have had any opportunity to address your mind to the concept of universalism that has applied in our society to old age security and family allowances and other programs that we offer. Do you think it is reasonable to give up on the concept of universalism so that there could be more money available for people that genuinely need it? Would you be prepared, as young people coming along into the society in an actual working mode, to give up on that concept?

**Mr. Parry:** Well, the answer would have to be from a personalized point of view because I do not know whether or not the Ontario Federation of Students has any particular statement on that. What the federation has stated many times is that universal standards should exist. This is the position which the federation and other groups took when addressing the Federal-Provincial Task Force on Student Assistance. In relation to funding there are probably a number of, as you suggest, alternative modes of funding. For example, tuition fees, which is a form of funding, as Mr. Weatherhead said, constitute about 15 per cent. It varies of course. It has varied but let us say it is 15 per cent. Right now that is incurred through direct payment by students or government through student assistance. That payment could be put into the tax system; in other words, there would be no direct cash outlay for tuition fees by a student at a university. The educational deduction is a form of student assistance, if you will. It does benefit parents who have children in universities. This would perhaps allow a more moderate balance of that 50 per cent to be put through the tax system, but there would be no direct outlay through students.

• 1710

Secondly, the students' assistance program would not need to increase, as it did in Ontario this year by \$4.2 million, to make up for the increase which they imposed upon students and which in turn pays the universities. The \$4 million could have gone to a higher personal living allowance for students, which was only raised by \$7, maybe a couple of million dollars altogether. In this way, I think, you would probably reduce that cash component significantly, which is now averaging \$1,000 in Canada. That would disappear somewhat. It would probably be a smaller amount per family if it were put in the

[Traduction]

**M. Blenkarn:** Cette diminution doit-elle être attribuée à des facteurs démographiques ou à l'augmentation des frais de scolarité? A quoi peut-on l'attribuer?

**M. Rosenfeld:** A mesure que le taux de participation à l'éducation postsecondaire a diminué, le nombre de jeunes âgés de 18 à 24 ans n'a cessé d'augmenter. L'année prochaine, selon Statistiques Canada, le nombre de personnes dans cette catégorie restera stable et commencera ensuite à diminuer. Il s'agit-là d'un facteur important qui limite l'accessibilité d'une façon très évidente.

**M. Blenkarn:** Merci beaucoup.

**Le président:** D'autres questions? Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** M. Rosenfeld a parlé d'autres moyens, maintenir et accroître le financement de l'éducation postsecondaire. Avez-vous eu l'occasion de réfléchir au principe de l'accès universel à la pension de vieillesse, aux allocations familiales et à d'autres programmes de ce genre? Croyez-vous qu'il soit raisonnable de renoncer à la notion de l'accès universel pour donner plus d'argent à ceux qui en ont vraiment besoin? Êtes-vous prêts à renoncer à ce principe?

**M. Parry:** Je vais vous donner mon opinion personnelle, parce que je ne sais pas si la Fédération a pris position là-dessus. La Fédération ne cesse de répéter qu'il faudrait des normes universelles. Voilà la position prise par la Fédération et par d'autres groupes qui ont témoigné devant le Groupe d'étude fédéral-provincial sur les programmes d'aide aux étudiants. Pour ce qui est du financement, il y a d'autres moyens de l'assurer. Comme M. Weatherhead a dit, les frais de scolarité représentent environ 15 p. 100. Cela varie, évidemment, mais disons 15 p. 100. En ce moment, les frais de scolarité sont payés soit par les étudiants, soit par le gouvernement sous forme d'aide aux étudiants. Les frais de scolarité pourraient être intégrés au régime fiscal; c'est-à-dire, l'étudiant ne verserait pas ses frais de scolarité directement à l'université. La déduction pour l'éducation représente, en quelque sorte, une subvention aux étudiants qui profite aux parents qui ont des enfants à l'université. Ceci permettrait peut-être qu'une moindre partie de ces 50 p. 100 passe par le système fiscal, sans que les étudiants ne fassent des dépenses directes.

Deuxièmement, il ne serait pas nécessaire d'augmenter le programme d'aide aux étudiants, comme on l'a fait cette année en Ontario par \$4.2 millions, afin de compenser l'augmentation des frais de scolarité imposée aux étudiants pour payer les universités. Ces \$4 millions auraient pu être utilisés pour augmenter l'allocation personnelle accordée aux étudiants; cette allocation n'a été augmentée que de \$7., pour un total d'environ \$2 millions. Je crois que vous pourriez ainsi réduire de façon importante l'élément argent comptant dont la moyenne au Canada est maintenant de \$1,000. Cet élément



[Text]

tax system, with the tax system of course having some certain internal modifications to its nature anyway. That would be one suggestion. But the federation does not have a specific policy on that.

**Mr. Thacker:** My second question then relates to whether or not you, as a federation, have discussed the extent to which the state should be involved in directing the lives of individuals. For example, under our existing system some provinces have a deterrent fee in terms of health care premiums or extra billing by doctors or a fee when you go into the hospital. The idea is to try to cut out the people who abuse the system and thereby cause enormous amounts of money to flow into non-productive medical uses, the same person being seen by five doctors, for example. If we could cut that back there could be an enormous amount of money available for people with genuine medical needs. We know that the higher price of gasoline cuts use and thereby is conservation. What do you, as young people, see as the mechanism of the state to control the abuse while at the same time making sure everybody is covered?

**Mr. Parry:** I am not exactly sure. I guess I am having a problem with the word abuse and I am trying to apply it now to a post secondary education setting. I take it you mean the abuse of people going, whether the government should regulate which people should go or whether we say that students are wasting student aid money to go for one or two years. It could be used by someone else. I guess there are all sorts of abuses one could apply there.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I hesitate to interrupt, and Mr. Thacker may be the one who should be interrupting, but I think Mr. Thacker was saying that if we cut down the abuses in other social programs there might be more money available for students and people like that. I think that was the gist of it rather than saying that there is abuse in students going to university themselves and that they should not be going to start the thing. Is that the case?

**Mr. Thacker:** Yes, Mr. Chairman, I certainly was not trying to imply that at all. I was trying to get what young Canadians feel about the role of the state in general terms and I was giving a specific example in medicare where it is well documented that there are abuses, that it is using up money which could go to other services, one of which could be post secondary education.

**Mr. Parry:** I could only comment, I suppose, whether they are young Canadians or whether they are old Canadians, that they would agree there is abuse in any delivery system, whether it ranges from student aid . . . The reason I responded that way is because there are abuses. I do not know of one system in Canada or anywhere which does not have abuses in it of that nature, where there are delivery systems, and it should be cleaned up. There should not be abuse of it, and that money, whatever it is—and I am not too sure what percentage we are talking about here—could be used better elsewhere. I would

[Translation]

disparaîtrait un peu. Si on en tenait compte dans le système fiscal, avec quelques modifications internes à la nature de ce système, le montant par famille serait probablement réduit. Voilà une possibilité. Mais la Fédération n'a pas de politique précise là-dessus.

**M. Thacker:** Ma deuxième question est la suivante: Est-ce que les membres de votre Fédération ont discuté de la mesure dans laquelle l'État devrait s'impliquer dans l'orientation de la vie des particuliers. Dans le cadre de notre système actuel, par exemple, certaines provinces permettent l'imposition d'un frais dissuasif dans le cadre des primes de soins médicaux, le facturation supplémentaire par les médecins, ou un montant à verser au moment de rentrer à l'hôpital. Le but est d'essayer d'éliminer ceux qui abusent du système, comme par exemple ceux qui se font traiter par 5 médecins à la fois, gaspillant ainsi des montants énormes pour des utilisations médicales non productives. Si nous pouvions réduire ces abus, un montant énorme pourrait être mis à la disponibilité de ceux qui ont des besoins médicaux réels. Nous savons qu'en augmentant le prix de l'essence on en réduit l'utilisation; il s'agit donc de la conservation. Comme jeune, quel mécanisme d'État proposeriez-vous pour contrôler les abus tout en garantissant que tout le monde a accès aux soins médicaux?

**M. Parry:** Je ne suis pas tout à fait certain. Je crois que le mot «abus» me pose des problèmes; j'essaie maintenant de l'appliquer au contexte de l'enseignement postsecondaire. Je présume que vous me demandez si le gouvernement devrait réglementer le choix de ceux qui devraient aller à l'université; si à notre avis les étudiants gaspillent les fonds d'aide aux étudiants pour faire un ou deux ans d'université. Quelqu'un d'autre pourrait utiliser ces fonds. Je suppose qu'on pourrait trouver toutes sortes d'abus dans ce contexte.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, j'hésite à interrompre, et c'est M. Thacker qui devrait interrompre; mais je crois que M. Thacker disait que si on réduisait les abus dans les autres programmes sociaux plus d'argent serait peut-être disponible aux étudiants et autres personnes de ce genre. Je crois que c'était là son point principal, plutôt que de dire qu'en allant à l'université les étudiants abusaient du système, et qu'ils ne devraient pas y aller au départ. Ai-je raison?

**M. Thacker:** Oui, monsieur le président, c'est bien ça. Je voulais connaître le point de vue des jeunes Canadiens quant au rôle général de l'État; j'ai cité l'exemple précis des assurances médicales, où il y a des abus bien documentés. Ce système utilise l'argent qui pourrait être attribué à d'autres services, dont l'enseignement postsecondaire.

**M. Parry:** Qu'il s'agisse de jeunes canadiens ou de vieux canadiens, je crois que tout le monde serait d'accord qu'il y a des abus dans tout système de livraison, qu'il s'agisse de l'aide aux étudiants . . . j'ai choisi de répondre ainsi car des abus existent. Je ne connais aucun système de livraison au Canada ni ailleurs qui n'a pas d'abus de ce genre; ces abus devraient être éliminés. On ne devrait pas abuser du système, et l'argent récupéré . . . je ne sais pas exactement quel pourcentage il s'agit . . . pourrait être mieux utilisé ailleurs. Je crois que non

[Texte]

think that not just young people but any person would probably agree with that position.

**Mr. Thacker:** Generally speaking, to be quite specific, do you believe that price is a mechanism, as it is now, to regulate some of those abuses, or do you believe there should be a system or a bureaucracy or a panel or an inquiry or something set up to make those decisions for you? I realize that is a general question, but it really is at the crux of how the task force goes in terms of its recommendation.

• 1715

**Mr. Rosenfeld:** As we stated, our call for a commission on post secondary education and a national agency for post secondary education would address the questions of abuse; I am not sure of the extent of abuse, but I believe that question is secondary especially if you are considering curtailing abuse by a price mechanism. It is secondary but it would have a profound effect on accessibility. For example, if you wanted to control abuse of student aid by making more stringent conditions, it might directly impinge on those from lower-income families both subscribing to that student aid and benefited by that student aid.

In student aid, the level of abuse is below the national level of abuse, for example, in nonpayment of bank loans or nonpayment of other private sector loans. I believe there should be a national agency and provincial agency which would not be simply a bureaucracy; it would be an agency which would be fundamentally based on participation from the general community. It would have representation from the general community and it would have representation from the postsecondary educational community as well. There would be that intermeshing of interests and responsibilities, so it would be very responsible to the public, directly responsible to the public.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, my last point would be to request Mr. Rosenfeld, if he would not mind waiting a few minutes . . . I am photocopying a document which was presented to the task force by the President of the University of Prince Edward Island. It had an interesting suggestion for the federal-provincial funding of universities. I would like to give it to you in the event that you might like to put some thought on it and send a letter to the task force in reaction to that proposal. If you would be agreeable, I would ask you to wait.

**Mr. Rosenfeld:** Of course.

**The Chairman:** I think, Mr. Thacker, we may be able to get a reaction on the record. I believe the deferred tax scheme was one of those you are referring to. I think we have the gist of the concept; we may be able to get a reaction now if you do not mind.

The way it was supposed to go was that the federal government would change its participation from transfers to provincial governments, but would give direct aid to students in the form of grants. Provinces would, I suppose, reduce their participation, if that is what they decide; universities would

[Traduction]

seulement les jeunes mais tout le monde serait probablement d'accord là-dessus.

**M. Thacker:** Pour être bien précis, croyez-vous qu'en général le prix actuel est un mécanisme contrôlant certains de ces abus, ou croyez-vous qu'il faudrait établir un système, une bureaucratie, un jury, une enquête, ou quelque chose du genre pour prendre ces décisions en votre nom? Je sais que cette question est très générale, mais elle est réellement au cœur de l'orientation que prendra le groupe de travail dans ses recommandations.

**M. Rosenfeld:** Comme nous avons dit, notre demande pour l'établissement d'une commission sur l'enseignement postsecondaire et d'une agence nationale pour l'enseignement postsecondaire se rapporte à ces questions d'abus; je ne connais pas l'étendue des abus, mais je crois que cette question est secondaire, surtout si vous pensez à réduire les abus en introduisant un mécanisme de prix. Elle est secondaire, mais elle aurait une incidence importante sur l'accessibilité. Par exemple, si vous vouliez contrôler les abus de l'aide aux étudiants en imposant des conditions plus strictes, cela pourrait se répercuter directement sur les étudiants de familles à revenus inférieurs qui subventionnent cette aide aux étudiants et en profitent également.

Le niveau d'abus dans le remboursement de l'aide aux étudiants est inférieur au niveau national d'abus dans le remboursement de prêts de banques ou d'autres prêts du secteur privé. Je crois qu'il faudrait établir une agence nationale et une agence provinciale qui ne seraient pas rien qu'une bureaucratie; elles seraient essentiellement basées sur la participation de la communauté. Elles comprendraient des représentants de la communauté générale ainsi que de la communauté de l'enseignement postsecondaire. Les intérêts et les responsabilités se regrouperaient, et feraient de sorte que cette agence serait très responsable, directement, au public.

**M. Thacker:** Monsieur le président, pour terminer je voudrais demander à M. Rosenfeld, s'il veut bien attendre quelques minutes . . . je fais photocopier un document présenté au groupe de travail par le président de l'université de l'Île-du-Prince-Édouard. Ce document comprend une proposition intéressante sur le financement fédéral-provincial des universités. J'aimerais vous donner ce document au cas où vous voudriez réfléchir à cette proposition et envoyer par écrit vos réactions au groupe de travail. Si cela vous conviendrait, je vous demanderais d'attendre.

**M. Rosenfeld:** Bien sûr.

**Le président:** Monsieur Thacker, je crois que nous pourrions peut-être obtenir une réaction maintenant. Je crois que vous parlez entre autres du plan d'impôt reporté. Je crois que nous connaissons l'essentiel de ce concept; si cela ne vous dérange pas, nous pourrions peut-être obtenir une réaction maintenant.

Je crois que l'idée était que le gouvernement fédéral abandonnerait ses transferts aux gouvernements provinciaux pour donner de l'aide directe aux étudiants sous forme de subventions. Je suppose que si elles le voulaient, les provinces pourraient réduire leur participation; les universités seraient finan-



[Text]

become financed by the fees; and then, the federal government would recover the grants later on through a deferred tax scheme, so deferred taxes would be based on the ability of people to pay. It was judged to be an equitable form of financing. If the student, later on in his years of productivity, earned a lot of money, he could pay it back; if he did not, he would not pay it back because he would not be paying any taxes. Is that about the concept of Mr. Dobell? Is that the way you understood it?

**Mr. Thacker:** I believe that was perhaps part of it. The other one was that there would be a fixed cost component of universities that would be funded by the province, and a variable cost that would be funded by the federal government. It is very complex . . .

**The Chairman:** I take it that it would be more useful to have the reaction of the students. It is not necessarily meant to cut federal contribution to universities completely, but at least make it variable. Could we have your reaction on that?

**Mr. Parry:** There are two parts to this question. Maybe Mr. Rosenfeld can handle the part that has to do with the actual funding of the federal government for the operational funds of universities.

Certainly, the point which stresses the needs for grants offered by the federal government—the federal government now offers guaranteed loans—is a very important point. It is a very fundamental point to something which is now lacking in Canada's post-secondary system as a national system. What it is lacking is national standards and objectives. Right now in many provinces they offer loans; some offer grants. There is sort of an imbalance of aid to students.

It seems to us that this imbalance is not only causing more disparities, but what it is not doing, is allowing at least, every student equal footing initially, to afford a post-secondary education. I know you have heard this many times, but the federal government is the only government that really has the opportunity, if not the responsibility, to do that, to ensure that every student at least will get a grant as part of their financing. Ontario will offer a grant and a loan, but in some provinces it is only loan. This would instil I think another important component, which is equity throughout Canada; whereas now there are unequal distributions of this. It would ensure that every student would get a grant, and that would instil some sense of equity.

• 1720

The government has to reconsider how it finances that and, indeed, the Ontario Federation of Students and the National Union of Students have submitted proposals whereby the financing of an all-grants plan could be financed at no particular loss to the federal government; such as taking away the educational deductions, which I said before are a form of student aid, and replacing that money to a national bursaries plan.

[Translation]

cées par les frais de scolarité et le gouvernement fédéral pourrait récupérer les subventions plus tard par un plan d'impôt reporté, basé sur la capacité de chacun de payer. Cette forme de financement était jugée équitable. Si l'étudiant gagnait beaucoup d'argent plus tard, dans ses années productives, il pourrait rembourser la subvention; s'il ne gagnait pas beaucoup d'argent, il ne rembourserait pas la subvention car il ne paierait pas d'impôt. Est-ce plus ou moins le concept de M. Dobell? Est-ce ainsi que vous l'avez compris?

**M. Thacker:** Je crois que vous en avez donné peut-être une partie. Dans l'autre partie, les universités auraient un élément de coûts fixes financés par la province, et un élément de coûts variables financés par le gouvernement fédéral. C'est très compliqué . . .

**Le président:** Je conclus qu'il serait plus utile d'obtenir la réaction des étudiants. Ce concept ne prévoit pas nécessairement d'éliminer complètement la contribution fédérale aux universités, mais au moins de rendre cette contribution variable. Est-ce que nous pourrions entendre votre réaction à cette proposition?

**M. Parry:** Cette question comporte deux parties. M. Rosenfeld pourra peut-être parler de la partie ayant trait au financement proprement dit qu'accorde le gouvernement fédéral aux fonds de fonctionnement des universités.

Évidemment, la partie qui souligne le besoin des subventions offertes par le gouvernement fédéral (le gouvernement fédéral offre maintenant des prêts garantis), est très importante. Ce point est fondamental dans le cadre de ce qui manque maintenant au système postsecondaire canadien comme système national. Ce qui manque sont des normes et objectifs nationaux. À l'heure actuelle, beaucoup de provinces offrent des prêts; certaines offrent des subventions. Il y a certain déséquilibre dans l'aide aux étudiants.

Il nous semble que ce déséquilibre ne cause pas seulement plus de disparités mais ne permet même pas à chaque étudiant une égalité de chances au départ pour se payer une formation postsecondaire. Je sais qu'on vous l'a dit très souvent, mais il est vrai que le gouvernement fédéral est le seul gouvernement qui ait l'occasion, sinon la responsabilité, de s'assurer que chaque étudiant recevra une subvention pour faire ses études. Il est possible d'obtenir une subvention et un prêt en Ontario, mais dans certaines provinces, l'on ne peut qu'obtenir un prêt. Un autre élément important d'un tel régime serait la création d'une situation équitable partout au pays. Le régime actuel comporte certaines inégalités, tandis que le régime proposé ferait en sorte que chaque étudiant bénéficierait d'une subvention.

Il faut que le gouvernement réexamine le financement de l'enseignement postsecondaire. En effet, la Fédération des étudiants de l'Ontario et l'Union nationale des étudiants ont fait des propositions selon lesquelles le gouvernement fédéral pourrait financer un régime de subventions sans encourir de frais supplémentaires. Il pourrait par exemple supprimer les déductions d'éducation, qui sont, comme je l'ai déjà dit, une

[Texte]

We would certainly support this particular plan, but it is unclear, at least to me and I am sure to others, whether the government's intention is first of all to create equity in the system and to create that guaranteed grant balance—and if the provinces wanted to give a grant too, they could; that is their option, or if they wanted to take a loan they could—or whether the federal government's intention is to create a sort of visibility for itself. As Mr. Weatherhead stated, whereas we give half the amount of money, we should get some sort of visibility. Perhaps, indeed, it is a sort of component of both: you want equity and you want visibility.

It seems to us that the federal government has had the chance to be very visible in many of its programs for post-secondary education but has not necessarily taken the opportunity upon itself. For example, it finances the Canada Student Loans Plan but yet it offers the provinces the right to administer the plan before; therefore giving a lower visibility to the federal government.

**The Chairman:** What do you think about the idea of recovering part of that cost through a deferred tax scheme? What it means is that instead of your parents paying for the grant, you would pay in the future if you are productive.

**Mr. Parry:** This has been a component of many recommendations that have come before both the federal government and the provincial government on numerous task forces and numerous student assistance reviews. I think what it does allow to some extent, and I would now have to be speaking a bit about my parameters in what the federation would be thinking, but it seems to me that right now it would be better than the current situation whereby a student is required after six months to begin making that payment. If the student runs into economic difficulties, difficulties of finding a job, the student is then saddled with a growing interest rate and the loan could be as high as \$11,000 for a student going through four years of university. I would perhaps append a recommendation by saying that if the student could not afford to pay it back, through problems of economics or through not getting a job, that loan would be cancelled.

**The Chairman:** Under your tax scheme, if he does not earn any money he does not pay any taxes.

**Mr. Parry:** I think that would solve a very great problem right now of the debt burden which of course does not place equally for loan groups because they have to get into a position of debt. Whereas students from wealthier middle and upper class families are not incurring that debt, their parents can afford to pay for it. So, I think that solves a couple of problems there.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen, for your contribution. I assure you that it will help us in the consideration of this question.

**Mr. Parry:** Thank you.

**The Chairman:** I would now ask the representatives from the Ontario Medical Association to come to the table.

[Traduction]

sorte d'aide aux étudiants, et en utilisant les fonds, ainsi épargnés pour un régime national de bourses.

Nous serions certainement en faveur d'un tel régime, mais je ne comprends pas très bien, et je suis certain qu'il y en a d'autres dans le même cas, si l'objectif primordial du gouvernement est de créer une équité—et si les provinces voulaient également donner des subventions ou des prêts, elles seraient libres de le faire—ou si l'objectif primordial du gouvernement fédéral est plutôt de rehausser sa visibilité. Comme M. Weatherhead l'a mentionné, puisque nous contribuons la moitié de l'argent, nous devrions avoir une certaine visibilité. Peut-être que le gouvernement fédéral veut en même temps l'équité et la visibilité.

Nous estimons que le fédéral a eu l'occasion d'être très visible dans beaucoup de ces programmes d'enseignement post-secondaire, mais ne s'en est pas prévalu. Par exemple, il finance le régime canadien des prêts aux étudiants, mais il donne aux provinces le droit d'administrer le régime, ce qui décroît sa visibilité.

**Le président:** Que pensez-vous de l'idée de récupérer une partie des coûts par l'intermédiaire d'un régime d'impôt différé? En vertu d'un tel régime, c'est l'étudiant qui paiera la subvention à l'avenir lorsqu'il gagnera de l'argent, plutôt que de faire payer les parents.

**M. Parry:** C'est une recommandation qui a souvent été proposée au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial lors des études de régime d'aide aux étudiants. Il faudrait ici que je reflète un peu le point de vue de la fédération, mais il me semble que ce régime soit préférable à la situation actuelle où l'étudiant doit rembourser le prêt 6 mois après la fin de ses études. Si l'étudiant a des difficultés financières ou des problèmes à se trouver un emploi, il se voit imposer des taux d'intérêt croissants pour un prêt qui pourrait atteindre \$11,000 pour 4 ans d'études universitaires. Je recommande donc que si l'étudiant n'est pas capable de rembourser le prêt parce qu'il a des problèmes financiers ou ne peut pas se trouver un emploi, le prêt soit annulé.

**Le président:** En vertu du régime d'impôt que vous proposez, si l'étudiant ne gagne pas d'argent, il ne paie pas d'impôt.

**M. Parry:** A mon avis, un tel régime résoudrait le grave problème du fardeau de la dette. Les étudiants des familles plus riches n'ont pas à encourir une telle dette, parce que leurs parents peuvent leur payer leurs études.

**Le président:** Merci beaucoup de votre contribution, messieurs. Elle nous sera certainement utile dans l'étude de cette question.

**M. Parry:** Merci.

**Le président:** Je demande maintenant aux représentants de l'Ontario Medical Association de s'approcher de la table.



[Text]

Dr. MacMillan, since you will be speaking on behalf of the association, would you please introduce your colleagues.

**Dr. Robert MacMillan (President, Ontario Medical Association):** Thank you, Mr. Chairman. I am a family physician from Peterborough, Ontario, and president of the Ontario Medical Association. To my right is Dr. Edward Moran, our Chief Executive Officer and the General Secretary of the Ontario Medical Association; to my left is Dr. Hugh Scully, a member of our board of directors and a practising cardiovascular surgeon at Toronto General Hospital in Toronto. Sir, I have a short summation of our views. If you wish I could review that initially, and then be open to questions.

• 1725

**The Chairman:** We have the copy of your submission; perhaps you would like to summarize it? You do not have to read it into the record if you do not wish to, because we can append it to our proceedings.

**Dr. MacMillan:** It was made particularly short, sir, and I think that since you have not had the opportunity to read it, possibly you would be in a better position to phrase your questions if I read it.

**The Chairman:** I will have to ask you to read it very quickly.

**Dr. MacMillan:** Whatever you wish.

**The Chairman:** Go ahead.

**Dr. MacMillan:** The Ontario Medical Association is pleased to appear before this parliamentary task force. We speak on behalf of our 14,000 members representing over 80 per cent of the physicians in this province. The OMA contributed to the formation of the Canadian Medical Association brief to the task force, and we endorse that brief and its recommendations. Some of our members will be appearing before your task force next week, so this report is brief and does not go into the detail that the CMA brief does. We look upon this appearance more as an opportunity to engage in this informal dialogue with the members of the task force and we will be open to questions.

The OMA holds the firm opinion that the most serious and fundamental problem with health care delivery in Ontario is lack of adequate funding. We contend that the problem is nation-wide and the evidence to support our contention is clearly outlined in that brief. We believe the evidence submitted will withstand the most rigorous scrutiny and we recommend that it receive your most careful attention.

As early as the fall of 1978 the President of the OMA, Dr. L. J. Loeb, sounded the warnings of the lack of funds, and we have continued to see evidence of that. His statement is at the top of page 2 of our submission.

It is not, nor has it ever been, the intention of the Ontario Medical Association to frighten the population of Ontario with anecdotal evidence or so-called horror stories concerning health care delivery. Rather, as patient advocates and as the traditional gatekeeper of health care in the province, physicians feel it is their duty to inform the public as to the

[Translation]

Puisque vous êtes le porte-parole de votre Association, docteur MacMillan, voulez-vous présenter vos collègues, s'il vous plaît.

**Dr Robert MacMillan (président, Ontario Medical Association):** Merci, monsieur le président. Je pratique la médecine familiale à Peterborough en Ontario, et je suis président de l'Ontario Medical Association. A ma droite le docteur Edward Moran, directeur exécutif général et le secrétaire général de l'Ontario Medical Association; à ma gauche le docteur Hugh Scully, membre du Conseil de direction et chirurgien cardiovasculaire à l'Hôpital général de Toronto. J'ai ici un résumé de notre position. Si vous le voulez, je pourrais commencer par vous le présenter, et nous serions ensuite disposés à répondre à vos questions.

**Le président:** Nous avons un exemplaire de votre mémoire; voulez-vous les résumer? Il n'est pas nécessaire de le lire, parce que nous pourrions l'annexer au compte rendu dès la réunion.

**M. MacMillan:** Puisque le résumé est court, et puisque vous n'avez pas eu l'occasion de le lire, vous seriez peut-être mieux placés pour poser des questions si je le lis.

**Le président:** Je vous demande de le lire très rapidement.

**M. MacMillan:** Comme vous le voulez.

**Le président:** Allez-y.

**M. MacMillan:** L'Ontario Medical Association est heureuse de comparaître devant ce groupe de travail parlementaire. Nous parlons au nom de nos 14,000 membres qui représentent plus de 80 p. 100 des médecins de la province. Notre association a participé à la rédaction du mémoire présenté par l'Association médicale canadienne devant le comité spécial, et nous souscrivons au mémoire et à ses recommandations. Comme certains de nos membres vont comparaître devant vous la semaine prochaine, notre présentation sera brève et moins détaillées que le mémoire de l'Association médicale canadienne. Nous préférons donc profiter de cette occasion de vous parler de façon officielle et de répondre à vos questions.

Notre association est convaincue que le problème le plus grave et le plus élémentaire auquel font face les services de soins médicaux en Ontario est le manque de financement satisfaisant. Nous prétendons que le problème existe à l'échelle nationale et le mémoire en donne des preuves. Nous croyons que les preuves sauront résister à une étude extrêmement minutieuse et nous recommandons que vous les examiniez très soigneusement.

Pas plus tard qu'à l'automne 1978, le président de l'association, le docteur L. J. Loeb, a sonné l'alarme concernant le manque de fonds. Les preuves n'ont pas cessé de s'accumuler. Sa déclaration figure en haut de la page 2 de notre mémoire.

L'Ontario Medical Association n'a pas, et n'a jamais eu l'intention de faire peur à la population de l'Ontario en présentant des cas isolés concernant les faiblesses des services de soins médicaux. Cependant, en tant que défenseurs des malades et responsables historiques des services médicaux de la province, les médecins estiment qu'ils se doivent d'informer

## [Texte]

circumstances they may discover when they enter the health care system. The signs of deterioration have existed since the late nineteen seventies and they are increasing.

The twin culprits we believe are, of course, under-funding and over-regulation which is required to force the system to conform to the under-funded mould. In the *Report of the Royal Commission on Health Services under "Health Charter for Canadians"* in 1964, it was stated that:

... the objective of a health services program can best be achieved if it is based upon freedom of choice, and upon free and self-governing professions and institutions.

Given recent developments in government's approach to health care planning, these freedoms appear to be in serious jeopardy.

We are prepared to discuss the concerns of the profession about under-funding in acute care institutions. Physicians are very proud of the capacities of the hospital sector and wish to guard it against further erosion. The OMA has solicited critical comments from its members in this matter and the evidence collected confirms that we have reached a critical point in acute care hospitals. That was a survey responded to by over 6,000 of our members, two months ago. Cracks are beginning to occur. We worry that the gap between the frontiers of medical knowledge and technological advance on the one hand, and clinical availability on the other hand may be widening. In the broad view our evidence suggests that the people of Ontario continue to be well served, but we find it difficult to escape, or to accept, the conclusions that we are approaching the point at which the quality of health care will be determined not by scientific knowledge and technical ability but, rather, by political priorities and government-imposed fiscal limitations.

We are further prepared to discuss "opting out", its current dimensions in the province and the controversy this has generated. We note that much of the criticism of this practice has come from organized political bodies. We challenge both the validity and the motivation of the criticism. We suggest that a major and lengthy attempt to gather evidence supporting the position that the current level of opting out interferes with access to necessary care has failed.

• 1730

We suggest that any discussion of opting out by juxtaposed to our concern about physician alienation. We sense that disillusionment and alienation of Ontario physicians is widespread and very deep. We regard physician discontent as a very serious matter and we fear that it is largely unrecognized. We point out that the ultimate safeguarding of the individual patient's interest lies in the hands of his personal physician. The OMA is concerned that declining moral may sap the profession's ability to cope with the system.

## [Traduction]

la population des circonstances qu'ils peuvent découvrir lorsqu'ils s'adressent aux services de santé. Les preuves d'une dégradation existent depuis la fin des années soixante-dix et elles sont en train de s'accroître.

A notre avis, cette situation découle du double fléau du manque de fonds et de la surabondance des règlements. On dit dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur les services de santé dans la «Charte de santé des Canadiens» de 1964 que:

Le mieux à faire pour réaliser l'objectif d'un régime de services de santé est de le fonder sur le libre choix, et sur des professions et des institutions libres et autonomes.

Compte tenu des décisions récentes des gouvernements concernant la planification des services de santé, il semble que ces libertés soient gravement menacées.

Nous sommes prêts à discuter des préoccupations de la profession concernant le manque de financement dans les institutions de soins aigus. Les médecins sont très fiers des capacités des hôpitaux et veulent les protéger contre une nouvelle dégradation. Un sondage des membres de l'association confirme que nous sommes arrivés à un point critique dans les hôpitaux de soins aigus. Plus de 6,000 de nos membres ont répondu à l'enquête que l'on a effectuée il y a deux mois. On commence à entrevoir des problèmes. Nous nous inquiétons du fait que l'écart entre les frontières des connaissances médicales et technologiques d'une part, et la disponibilité des services d'autre part, et la disponibilité des services d'autre part peut être en train de s'accroître. De façon générale, nos preuves indiquent que la population de l'Ontario continue d'être bien servie, mais nous avons du mal à ne pas conclure, et à accepter cette conclusion, que nous nous approchons d'une situation où la qualité des soins de santé sera déterminée non pas suivant les connaissances scientifiques et les capacités techniques, mais plutôt selon les priorités politiques et les restrictions fiscales imposées par le gouvernement.

Nous sommes également prêts à discuter la question des médecins non conventionnels, l'ampleur de la situation dans la province et la controverse qu'elle a provoquée. Nous constatons que bien des critiques proviennent des groupes politiques organisés. Nous contestons et le bien fondé et les motifs des critiques. Nous estimons que les efforts considérables déployés pour rassembler des preuves à l'appui de la position selon laquelle le nombre actuel des médecins non conventionnels entrave l'accès de la population aux soins nécessaires n'ont abouti à rien.

Nous disons que toute discussion sur la non-participation au régime doit tenir compte du phénomène de l'aliénation chez les médecins. Nous sentons que les désillusions et l'aliénation chez les médecins ontariens sont répandues et profondément enracinées. Nous considérons le mécontentement chez les médecins comme un problème très grave même si nous craignons qu'il ne sera pas très bien compris. Nous tenons à souligner que c'est le médecin qui est le mieux placé pour sauvegarder les intérêts de son patient. L'Association médicale de l'Ontario craint que le



## [Text]

Looking to the future, we believe that the cost of health care will continue to rise, and that coping with the cost of health care will continue to strain the ability and the willingness of governments to pay for it. In short, we do not believe that the current pressures are going to go away.

Over the past decade the most striking change in the health care system in Ontario has been the massive transfer of authority from individual citizens to their government. Through the application of its fiscal lever, government can and, in large measure, does control health care. In looking to the future we submit that a wise and responsible government will introduce checks and balances to prevent government itself from strangling the very vital and sensitive essence of a high quality system. We assert that physicians are the key to developing such a reactive capacity in the system and we hope that the public will continue to look to physicians to identify and respond to problems. We think it critical to the future of health care that the doctor continue as a free and independent advocate for his patients as opposed to becoming an employee of the state.

The OMA continues to believe that, given reasonable settlements and fee negotiations, the vast majority of Ontario's physicians will continue to be opted in to the government plan. We are reassured with our progress in evolving and effective negotiating mechanism with government in this province concerning the level of benefits they pay for physicians' services. We reiterate our apprehension concerning the adoption of a formal collective bargaining process with either sanction or binding arbitration as the bottom line. We do not feel it is in the public interest for us to develop the adversarial relationship to society which we feel would grow out of such a process. In the absence of a perfect solution, we point out the merit of the status quo, recognizing that "opting out" serves as a meaningful barometer for government of physician discontent and, at the same time, it acts as a safety valve for frustrated physicians. Given a reasonable and responsive government, we dismiss massive opting out as a real concern. We will be happy to entertain questions in this area.

In the face of predictable shortfalls in government funding, we recommend that ways and means be found to make user charges a regular feature of the system. The object is to buffer health care from bureaucratic capture. In our view the ideal health care system does not exist. We support striving towards it but to insist on it is folly. To the best of our knowledge, the various studies on "user fees" throughout the world do not establish that they have a negative effect on the health care status of a population, and we must point out that the large majority of countries with national health insurance include user fees in some form or other. They are not radical or reactionary.

## [Translation]

mauvais moral chez les médecins les empêchent de travailler à l'intérieur du régime.

Pour ce qui est de l'avenir, nous croyons que les coûts des soins de santé continueront à augmenter et que face à cette situation les gouvernements seront de moins en moins enclins à les acquitter. Bref, nous sommes d'avis que les pressions qui s'exercent actuellement ne s'atténueront pas avec le temps.

La dernière décennie a été marquée par le transfert massif de l'autorité des citoyens à leur gouvernement dans le cas du Régime ontarien d'assurance-maladie. Le gouvernement peut exercer et exerce dans une large mesure un contrôle sur les soins de santé grâce aux mesures fiscales qu'il impose. Nous estimons qu'à l'avenir, le gouvernement devra être sage et responsable et prévoir des contrepoids pour l'empêcher de saper l'essence même du régime qui doit continuer d'être de la meilleure qualité. Nous croyons que ce sont les médecins mêmes qui sont les plus en mesure de rendre le régime sensible et nous espérons que le public continuera de les considérer comme capables de résoudre leurs problèmes. Nous pensons à ce titre qu'il est absolument indispensable que le médecin continue d'être le défenseur libre et indépendant de son patient et qu'il ne devienne tout simplement pas un employé de l'État.

L'Association médicale de l'Ontario maintient que si les négociations touchant les règlements et les honoraires sont raisonnables, la grande majorité des médecins ontariens continuera d'adhérer au régime gouvernemental. Nous sommes assez satisfaits des progrès réalisés en vue d'en arriver à un mécanisme efficace de négociations avec le gouvernement de la province relativement à la rémunération que celle-ci doit verser pour les services des médecins. Nous réitérons nos objections cependant en ce qui concerne l'adoption d'un processus officiel de négociations prévoyant comme dernière étape des sanctions ou l'arbitrage obligatoire. Nous croyons qu'un tel mécanisme ne peut que mener à un système d'adversaires par rapport à la société, ce qui n'est pas selon nous, dans l'intérêt du public. À défaut de la solution idéale, nous soulignons les avantages du statu quo; dans ce cas, la non-participation au régime sert de baromètre au gouvernement pour juger du mécontentement des médecins; pour ceux-ci il s'agit d'une soupape de sûreté. Si le gouvernement se montre raisonnable et prêt à collaborer, nous ne croyons pas que la non-participation au régime puisse en venir à présenter un réel danger. Nous sommes prêts à répondre aux questions touchant ces points.

Le financement du gouvernement devant être inévitablement être restreint, nous recommandons que la méthode qui consiste à faire payer les usagers se répandent à l'intérieur du régime. Il s'agit en effet de protéger le régime contre la bureaucratie. Le régime idéal pour nous n'existe pas. Nous admettons qu'il faille y tendre mais nous disons qu'il ne faut pas dépasser les bornes. À notre connaissance, les diverses études sur «les frais acquittés par les usagers» un peu partout dans le monde, ne prouvent qu'ils ont un effet néfaste sur la qualité des soins de santé à la population. Nous tenons même à faire remarquer que la grande majorité des pays qui ont un régime national d'assurance-maladie utilisent cette méthode sous une forme ou une autre. Elle n'est ni radicale, ni réactionnaire.

[Texte]

We accept that charges for health care can be harmful. That is why we support and, indeed why we pioneered, health insurance in Canada: to protect the sick. We equally believe that a state monopoly with its implicit need for rationing has immeasurable potential for harming the health care system in ways that may well interfere with access. We support exemptions from charges for those individuals for whom they are clearly inappropriate.

The relationship between the federal and the provincial government in matters of health care is of concern to us. The OMA prefers to see authority and responsibility for health care continue to be vested in the provincial government. We feel that the necessary checks and balances, both consultative and political, operate better at the provincial level, and we do not wish issues to be blurred by federal-provincial jurisdictional squabbles. We recognize that some provinces may have difficulty maintaining programs for financial reasons, and we support flexibility and selective generosity on the part of the federal government should this occur. We recommend that any monitoring by the federal government be benevolent rather than punitive and that a national identity for the medicare program be confined to broad and general principles.

In conclusion, we do not feel that Canada will find suitable direction for health care policy from extremes of ideology or from political polarization over the merits of various economic systems. We reject marketplace medicine, with prices as the sole allocative determinant, on humane grounds, but we find the alternative of state medicine with progressive rationing and institutionalized mediocrity equally unacceptable. We believe that both elements must be built in and protected as integral, structured components in the organization of health care. The challenge is to provide the proper mix of both, so that the strength of each can defend against the weaknesses and hazards of the other.

• 1735

We thank you for the time you allotted to us and for your courtesy and attention throughout this presentation.

**The Chairman:** Thank you, doctor. I thought federal-provincial jurisdictional squabbles sometimes could clear things up, and not necessarily blur them. It is different in health care?

**Dr. MacMillan:** You may be able to prove that to us, only time will tell.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, I do not quite know where to begin, although I think I should tell the representatives of the

[Traduction]

Nous savons que l'imposition de frais pour les soins de santé peut créer des problèmes. Et c'est pourquoi nous avons contribué à mettre au point et nous continuons d'appuyer aujourd'hui le régime d'assurance-maladie au Canada. Nous tenons à ce que la malade soit protégé. Nous croyons par ailleurs que le monopole de l'État, avec le danger de rationnement qu'il présente inévitablement, nuit considérablement au régime d'assurance-maladie et pourrait finir par limiter l'accès au régime. Nous sommes d'accord avec l'idée d'exempter les personnes qui clairement ne peuvent pas acquitter les frais.

Les rapports entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial dans le domaine de la santé nous inquiètent: l'Association médicale de l'Ontario préfère que l'autorité et la responsabilité en matière de soins de santé continuent d'appartenir au gouvernement provincial. Nous croyons que les contre-poids nécessaires, au niveau de la consultation ou au niveau de la politique, fonctionnent mieux au niveau provincial; nous voulons éviter que la question soit compliquée davantage par les querelles entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Nous savons par ailleurs que certaines provinces pourraient avoir de la difficulté à maintenir des régimes pour des raisons financières; c'est pourquoi nous estimons que le gouvernement fédéral au besoin doit pouvoir faire preuve de souplesse et de générosité. Nous recommandons que la surveillance exercée par le gouvernement fédéral soit emprunt de bienveillance et n'amène pas de sanctions et que le caractère national du régime d'assurance-maladie se manifeste seulement au niveau des grands principes.

En conclusion, nous estimons que le Canada n'a rien à gagner dans sa politique de santé à s'engager dans des idéologies extrêmes ou dans des polarisations politiques sur les avantages de certains régimes économiques par rapport à d'autres. Nous rejetons le concept de la médecine compétitive, de la médecine qui s'exerce seulement pour un prix, et ce pour des raisons humanitaires, mais nous considérons le concept de la médecine étatisé avec ses éléments de rationnement progressif et de médiocrité institutionnalisés, tout aussi inacceptable. Nous considérons qu'il doit y avoir un peu des deux; comme éléments intégraux et structurés, à l'intérieur du Régime d'assurance maladie. Le déficit consiste à établir l'équilibre qui convient entre les deux de façon à ne pas les avantages de l'un compensent pour les faiblesses de l'autre.

Nous vous remercions de cette occasion que vous nous avez donnée et de l'attention que vous nous avez accordée.

**Le président:** Merci. J'ai toujours pensé que les querelles entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial pouvaient parfois aider à clarifier des situations, ne les embrouillaient pas toujours. C'est différent pour le domaine de la santé?

**M. MacMillan:** Vous aurez peut-être l'occasion de le prouver. Il faudra voir.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Je ne sais trop où commencer, monsieur le président, Je pourrais peut-être signaler au représentant de



## [Text]

Ontario Medical Association that I have had a couple of rounds with their colleagues in Newfoundland and . . .

**Dr. MacMillan:** We know.

**Mr. Blaikie:** I know that the doctors are very organized in Newfoundland and also in Prince Edward Island. What is interesting, and perhaps the brief of the Canadian Medical Association will bring it all together in Ottawa next week, is that different arguments are being advanced in different provinces for extra billing, opting out, et cetera, and there does not seem to be a consistent thread throughout the three briefs that I have heard so far.

One of the things I wanted to begin with—we were going at this yesterday and we did not really get to saying what I want to say now—has to do with the whole concept of a safety valve for frustrated physicians. I take it that this has to do with the fact that physicians—because they do not want to have the right, or do not have the right, or however we might say this—do not want to strike, so they need a safety valve. They need something as an alternative to a strike in order to express their frustration. I am wondering why. I am trying to speak very honestly here; I am not necessarily speaking for the committee, it is my personal view, because I come from one of those organized political bodies whose motivations you question. Why are the doctors a special case? Why ought doctors to have a safety valve when, for instance, the thousands of people in my riding who work for the railway do not have such a safety valve? If you remember consecutive railway strikes, the railways probably are not allowed to strike as long as the doctors were allowed to strike in Saskatchewan in 1962, they generally get about two or three days before they are legislated back to work. They do not have a safety valve; they cannot extra bill the CNR if they are frustrated with their standard of living, or if they are frustrated with the amount of income they get. I would like to begin by asking you what makes you think doctors have a special claim to safety valves.

**Dr. MacMillan:** I do not think the analogy is appropriate. Obviously, the answer is that if they are frustrated in dealing with the CNR they can go to work for the CPR or any other railway.

**Mr. Blaikie:** The two railways bargain as a unit.

**Dr. MacMillan:** There are other railways as well. The point is that most people who are bargaining with a body have the choice and the option of working for another company or of leaving and working elsewhere. Physicians, by virtue of medicine, of course, do not have that option.

As far as the analogy with regard to negotiation is concerned, the problem is that the government has come in between the doctor and the true employer of the doctor, and that is his patient. Any type of collective action that we would take in the normal manner, such as a strike, you are correct, would be opposed by us, because we would be withdrawing services—if that is the way we would do it—from the very people with whom we have no bone of contention at all. So to a great degree doctors, I am sure you will realize, are in a different position. They are captivated by government. In our

## [Translation]

l'Association médicale de l'Ontario que j'ai en quelques échanges avec leurs collègues de Terre-Neuve . . .

**M. MacMillan:** Nous sommes au courant.

**M. Blaikie:** . . . les médecins de Terre-Neuve, comme ceux de l'Île-du-Prince-Édouard, se sont regroupés. Il est intéressant de noter, le mémoire de l'Association médicale canadienne permettra peut-être de le confirmer ici la semaine prochaine, que les arguments avancés dans les diverses provinces touchant les suppléments, les non-participations au Régime et le reste varient beaucoup et ne semblent pas tourner autour d'une idée centrale. Nous avons pu le remarquer dans les trois mémoires qui nous ont été présentés.

Je voulais revenir sur cette question, nous avons commencé à en parler hier mais nous n'avions pas eu le temps d'aller très loin, de la soupape de sûreté pour les médecins frustrés. Je suppose que c'est parce que les médecins ne veulent pas avoir, ou n'ont pas quelque chose soit la formule que vous préféreriez, le droit de grève et qu'il leur faut une soupape de sûreté. Ils doivent pouvoir exprimer leur frustration autrement que par la grève. Je m'interroge à ce sujet. Je parle ici en mon nom personnel et non pas au nom du comité. Je représente une formation politique dont vous mettez vous-même les motifs en cause. Pourquoi les médecins devraient être dans une classe à part? Pourquoi les médecins devraient-ils avoir une soupape de sûreté alors que des milliers de personnes dans ma circonscription, travaillant pour les chemins de fer, par exemple, n'en ont pas? Souvenez-vous des grèves dans les chemins de fer. On n'a pas permis qu'elles se poursuivent aussi longtemps que c'est poursuivie la grève des médecins en Saskatchewan en 1962. Habituellement les cheminots sont rappelés au travail au moyen d'une loi spéciale après deux ou trois jours de grève. Ils n'ont pas de soupape de sûreté. Ils ne peuvent pas non plus exiger un supplément du CN s'ils sont frustrés et s'ils n'arrivent pas à suivre le coût de la vie. Je voudrais savoir pourquoi vous estimez que les médecins doivent être les seuls à pouvoir bénéficier d'une soupape de sûreté.

**M. MacMillan:** Je ne crois pas que la comparaison tienne. Si ces employés sont frustrés avec le CN, ils peuvent toujours aller travailler au CP ou pour une autre compagnie de chemins de fer.

**M. Blaikie:** Les deux chemins de fer négocient en temps que même unité.

**M. MacMillan:** Il y a d'autres compagnies de chemins de fer. La plupart des gens qui négocient avec leur employeur ont un autre choix; ils peuvent aller travailler ailleurs. Les médecins, eux, n'ont pas d'autres choix dans le cadre du Régime d'assurance maladie.

Toujours en ce qui concerne cette comparaison que vous avez faite, le problème tient au fait que le gouvernement s'est émis dans les rapports entre le médecin et son employeur véritable, le patient. Dans tout recours que nous pourrions prendre, nous éviterions, vous avez raison, de faire la grève; la raison en est que nous priverions ainsi de nos services les gens avec lesquels nous ne serions pas vraiment en désaccord. Je ne sais pas si vous vous en rendez bien compte, mais les médecins, dans une large mesure, se trouvent dans une situation différente. Ils sont à la merci du gouvernement. Nos négociations

[Texte]

negotiations in this province over the past decade—until this year, our average increment was 5.6 per cent. This average is considerably below most other people who negotiated in an effective manner usually with the clout of strike in their hip pocket. We do not have that clout. We do not want to be put in a position, and I certainly would not like to see the country put in a position, where we have to even threaten to exert that type of clout. Therefore, there must be some independence in the profession.

• 1740

**Dr. E. J. Moran (General Secretary, Ontario Medical Association):** As a supplementary, Mr. Blaikie. You asked why doctors should look for special treatment. I suggest to you, doctors are special, not only because of the work they do but because of the role they play within the system. As well as being workers, they are planners, managers, innovators, advocates and whatever. They, in fact, run the health care system. I really do not think it is appropriate to put doctors in the position where they would require formal collective bargaining which I suggest to you does lead to a structured adversarial relationship, creates an inward looking, self-serving attitude, and I think would run a very real risk of having the profession collectively opt out of the very critical role in structuring the progress in the health care system.

**Mr. Blaikie:** May I suggest, Mr. Chairman, to the doctors that you have an adversarial relationship with the public now whether you like it or not, and it is a matter of finding a mechanism by which that adversarial relationship can be satisfied other than through the mechanism which exists now, which is the extra billing by doctors. As long as there is a public participation in the funding of health care and it is certainly something that I would not want to see continued, then to the extent that you are making claims upon the public treasury, you are in an adversarial relationship. I do not see that that is such a terrible thing or, at least, it is consistent with the way everything else in this country is run. I just think you are kidding yourself if you think that you are not in an adversarial relationship now. But that was not what I wanted to say in my next question.

There are a lot of phrases in your brief which I do not quite understand—I am just trying to find some of them here about the physician alienation, the very vital and sensitive essence of a high quality system. I just have this feeling that if there was enough money around then all these concerns would go away. I find it very distressing that we can speak about physician alienation on the basis of the fact that they are not making enough money and that this will sort of make them less interested in their work and contribute to the deterioration of the health care system. I suggest to you that there are many other people in the helping professions, working with people on a day-to-day basis in crisis situations, whether it is clergy or social workers or community workers—people right across the board who are working for far less than doctors and who have much more reason, if that was why they were doing what they

[Traduction]

avec la province au cours de la décennie écoulée . . . disons que jusqu'à cette année l'augmentation moyenne que nous avons obtenue a été de 5.6 p. 100. C'est beaucoup moins que ce qu'ont pu négocier, habituellement sous la menace de la grève, la plupart des autres secteurs. Nous n'avons pas ce recours. Nous ne voudrions même pas en venir au point, et le pays ne le souhaite sûrement pas non plus, de menacer l'employeur. C'est pourquoi nous disons que la profession doit jouir d'une certaine indépendance.

**M. E. J. Moran (secrétaire général, Association médicale de l'Ontario):** A ce sujet, monsieur Blaikie, vous voulez savoir pourquoi les médecins devraient être traités différemment. Je vous signale que les médecins doivent être traités différemment non pas seulement à cause du travail qu'ils font mais à cause du rôle qu'ils jouent à l'intérieur du régime. Ils ne sont pas seulement exécuteurs, ils sont planificateurs, gestionnaires, innovateurs, avocats et bien d'autres choses encore. Ce sont eux qui dirigent le régime de santé en réalité. Je ne pense pas que les médecins devraient être poussés à adopter la négociation collective comme moyen de résoudre leurs problèmes; ce serait les forcer à devenir des adversaires, à devenir plus égoïstes, ce serait risquer que la profession, collectivement, se retire du régime et cesse de participer à son progrès d'une façon structurée.

**M. Blaikie:** Je vous ferais remarquer, monsieur le président, que les médecins jouent déjà le rôle d'adversaires par rapport à la société qu'ils soient d'accord ou non; il s'agit justement de trouver un mécanisme par lequel ce rôle d'adversaire puisse s'exercer en dehors de ce qui se fait maintenant, c'est-à-dire le versement d'un supplément aux médecins. Tant et aussi longtemps que le public participe au financement des soins de santé, et c'est quelque chose que je ne souhaite pas voir continuer, tant que le trésor public est mis à contribution, vous êtes considérés comme des adversaires. Je ne crois pas que ce soit si terrible; c'est ainsi que fonctionnent les autres secteurs au pays. Je pense que vous vous leurrez si vous refusez de voir que vous êtes des adversaires maintenant. Ce n'est cependant pas le sujet que je voulais aborder dans ma deuxième question.

Il y a beaucoup de choses que je ne comprends pas dans votre mémoire. J'essaye de retrouver le passage où vous parlez de l'aliénation des médecins, de l'ingrédient de base d'un régime de haute qualité. Je suppose que si les fonds étaient limités, le problème ne se poserait pas. Je déplore beaucoup qu'on parle d'aliénation des médecins en alléguant qu'ils ne gagnent pas suffisamment d'argent et qu'ils sont ainsi moins intéressés à leur travail, ce qui entraîne la détérioration du régime d'assurance-maladie. Il y a bien d'autres personnes qui exercent des métiers à vocation altruiste, des personnes qui sont appelées à intervenir en situation de crise, messieurs les membres du clergé, les travailleurs sociaux, les travailleurs communautaires, qui sont beaucoup moins payés que les médecins et qui auraient bien plus de raisons de se sentir aliénés, si vraiment leur but est de gagner plus d'argent. J'aimerais connaître votre opinion là-dessus.



[Text]

were doing, that is, to make money, to feel alienated than the medical profession. I would like your response to that.

**Dr. MacMillan:** With regard to the alienation, I do not agree with you that the public and the profession are separated. I think of the reaction of the public as the patients in my office that I see each day, not the policy papers of the NDP Party. Certainly we are trying to suggest, and we have used the words "horror stories," and so on espoused by some that it does not occur in Ontario right now. The public are pleased with the services they receive. Physicians are certainly losing some morale, especially over some of the current media coverage about private charges. But, generally, I do not think that any type of other formula, if you are implying that we should be all totally under state employ, I really do not think that that would be a very good position for either patient or physician. Money for income for physicians is not the only concern and I do not think we have stressed it in there. You were stressing it. Probably right now the greatest concern is the under funding, not as it relates to physicians' incomes, but at it relates to hospital care, nursing home beds and technological advances that cannot be placed in hospitals because the money is not there.

• 1745

**Mr. Blaikie:** I appreciate and I am glad that you expressed a concern about those other things—nursing home beds and hospital care, but I find that the largest scream goes up from the respective medical associations when suggestions are made with regard to extra billing.

If I recall the response of the medical associations to the Hall report, the first things out of the mouths of the medical associations were not praising the report for suggesting that there be more emphasis on preventive medicine or all the other recommendations, the concentration was on the fact that Mr. Justice Hall had recommend that extra billing be outlawed. I want you to reconcile that recommendation of Mr. Justice Hall's with your own suggestion here, that attempts to gather evidence supporting the position that the current level of opting out interferes with access has not been able to be found, because it seems to me that that was the conclusion of Mr. Justice Hall, that if extra billing was allowed to continue it would develop into a two-tier health care system and it would inhibit reasonable access to medical services. So, you are saying then that you think Mr. Justice Hall is wrong. Is that what I am to make of this presentation?

**Dr. MacMillan:** Sir, your questions are based on untruths. First of all, if I may correct you, the Canadian Medical Association and the Ontario Medical Association—and I have copies of the statements—came out in favour of the large majority of Mr. Justice Emmett Hall's report, especially with regard to your item of preventive medicine. It is the media that often picks up the newsy items of flare and the objections. They do not want to know just what we agree with, but they certainly would like to pick up what we object to.

[Translation]

**M. MacMillan:** En ce qui concerne l'aliénation, je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que le public et la profession sont éloignés. Je juge la réaction du public par les patients qui viennent me voir tous les jours à mon bureau, non pas par les énoncés de politique du NPD. Nous tenons à souligner, et nous avons dit que certains avaient tenté de faire peur aux gens, que cette situation n'existe pas en Ontario actuellement. Le public est satisfait des services qu'il reçoit. Les médecins, pour leur part, n'ont pas un bon moral surtout à la suite des articles récents sur les suppléments. Il n'en demeure pas moins que toute autre formule, si vous voulez dire que la médecine devrait être entièrement étatisée, ne pourrait que nuire aux rapports entre le patient et son médecin. L'argent consacré aux revenus des médecins n'est pas la seule préoccupation, et je ne pense pas que nous ayons mis l'accent là-dessus. C'est vous qui soulignez ce point. A l'heure actuelle, le problème le plus grave est sans doute celui de l'insuffisance des crédits, non pas en ce qui concerne les revenus des médecins, mais plutôt les soins hospitaliers, le nombre de lits dans les hospices et l'application des innovations technologiques.

**M. Blaikie:** Je suis heureux que vous vous disiez préoccupé par d'autres problèmes, comme par exemple le nombre de lits dans les hospices et les soins donnés dans les hôpitaux, mais il me semble que ce sont les différentes associations médicales qui rugissent le plus fort lorsqu'on parle d'apporter des changements relatifs au dépassement des tarifs.

Si mes souvenirs sont exacts, les premières remarques qu'ont eu à faire les associations médicales au sujet du rapport Hall ne félicitaient aucunement M. Hall d'avoir proposé qu'on s'oriente davantage vers la médecine préventive, par exemple. Bien au contraire, on a reproché à M. Hall d'avoir recommandé que le dépassement des tarifs soit interdit. J'aimerais que vous conciliez la recommandation du juge Hall avec le point de vue que vous avez exprimé, à savoir qu'on n'a pas encore réussi à prouver que le nombre actuel de médecins déconventionnés réduit l'accès des citoyens aux services de santé. D'après les conclusions de M. Hall, si l'on permettait aux médecins de dépasser les tarifs fixés, cela aboutirait à un système de soins à deux niveaux et limiterait l'accès aux services médicaux. Vous prétendez donc que M. Hall a tort, n'est-ce pas?

**M. MacMillan:** Monsieur, vos questions sont fondées sur des faussetés. Tout d'abord, permettez-moi d'établir la vérité. L'Association médicale canadienne et son homologue ontarienne (j'ai d'ailleurs des exemplaires des déclarations faites par ces deux associations) se sont prononcées en faveur de la plus grande partie du rapport de M. Emmett Hall, notamment en ce qui concerne la médecine préventive. Ce sont les médias qui se sont laissés emporter par les événements et qui ont exagéré le sens des objections qui avaient été soulevées. En effet, les médias ne veulent pas savoir sur quels points nous

[Texte]

The vote at the Canadian Medical Association with regard to the opting out question: I am surprised you say you are getting a different flare at different provincial delegations that you go to, because the vote was something like 360 to zero in favour of opposing that aspect of twinning with binding arbitration and the lack of opting out.

**The Chairman:** Dr. Scully.

**Dr. Hugh Scully (Member, Board of Directors, Ontario Medical Association):** Mr. Chairman, if I could perhaps put a different slant on the issue, one could make the observation that the issue of opting out is a symptom of the over-all problem of funding in the health care delivery system in this country, which varies from province to province and is of course of particular concern to us in Ontario. In fact, the view of the organization in Ontario is that in large part the issue of opting out would go away if there were more funds available for the system generally. We believe that it is a symptom of the larger issue of how moneys are being distributed and utilized in health care delivery.

There have not as yet been many so-called horror stories in Ontario. However, those of us who are in areas of high technology, which admittedly are very expensive, find that increasingly we are making do with equipment that is becoming obsolete and where the capability of adequate service is not always present. In a milieu where we wish to compete on a reasonable basis with that which is most excellent in the United States, for example, we find that it is increasingly difficult to do so. We would not suggest for a moment that we should have all of the facilities and all of the hospitals that any excellent centre anywhere in the world should have, but would insist and advocate very strongly that we should be able to provide a good quality of care on a continuing basis. Because of the problems that we see in the funding of the system it is increasingly evident that that is difficult to do, and this is a very large factor in the contribution of the physician alienation, to use the term, where there is more and more frustration trying to make do with what we have with less and less time and few and fewer people to work with.

Thank you, Mr. Chairman.

• 1750

**Mr. Blaikie:** I think another thing which comes up in your comment and in your response just now and in the brief, which I would invite some comment on, is that the underfunding, when it is not underfunding related to position salaries, is underfunding related to technology. I do not notice concern expressed about underfunding related to the rather precarious and tentative existence that community health centres and community health clinics have, for instance. I am concerned, and I think there is a large and growing body of literature which is critical of the overly technological focus of modern medicine—but that is a debate for another time.

[Traduction]

sommes d'accord, mais ils bondissent dès qu'ils savent qu'on s'oppose à quelque chose.

Passons maintenant à la mise aux voix de la question du déconventionnement par l'Association médicale canadienne. J'ai été étonné de vous entendre dire que les réactions diffèrent d'une délégation provinciale à une autre. Il me semble que la décision d'opposer cet aspect du jumelage avec l'arbitrage exécutoire et la faible incidence du déconventionnement a été adoptée à 360 voix contre 0.

**Le président:** Docteur Scully.

**Le docteur Hugh Scully (membre du Conseil d'administration de l'Association médicale de l'Ontario):** Monsieur le président, j'aimerais placer la question dans une perspective légèrement différente. On pourrait remarquer que la question du déconventionnement des médecins est un symptôme général du financement du système de soins de santé au Canada, système qui varie d'une province à une autre et qui nous préoccupe beaucoup, particulièrement en Ontario. La plupart des membres de l'association pensent que la question du déconventionnement serait largement réglée si les fonds mis à la disposition du système dans son ensemble étaient multipliés. Nous pensons que ce n'est là qu'un symptôme du problème beaucoup plus grave de la façon dont les crédits sont distribués et utilisés dans le secteur des soins de santé.

L'Ontario n'a à ce jour pas connu trop d'histoires d'épouvante, mais certains d'entre nous qui œuvrent dans des domaines très techniques, qui coûtent très chers, constatent que de plus en plus ils doivent s'arranger avec un matériel désuet qui ne leur permet pas toujours d'offrir les meilleurs soins. C'est pourquoi il est de plus en plus difficile pour nous de faire concurrence aux Américains, par exemple, dans des domaines où nous ne disposons pas de la même technologie. Nous ne disons pas que nous devrions avoir toutes les installations et tous les hôpitaux dont devrait être doté n'importe quel excellent centre du monde. Mais nous maintenons que nous devrions pouvoir assurer des services de bonne qualité, d'une façon continue. L'un des grands facteurs qui contribuent à l'aliénation des médecins est le problème du financement du système. Nous sommes de plus en plus frustrés lorsque nous nous rendons compte que nous devons nous débrouiller avec des délais de plus en plus courts et un personnel de moins en moins nombreux.

Merci, monsieur le président.

**M. Blaikie:** Il est un autre point que vous avez soulevé dans votre mémoire et encore une fois dans la réponse que vous venez de donner, au sujet duquel j'aimerais avoir quelques précisions: l'insuffisance des fonds est un problème qui se pose non pas relativement au salaire, mais à la technologie. Il me semble que personne ne s'inquiète de l'insuffisance de fonds dont souffrent les centres de santé et les cliniques communautaires, par exemple, dont l'existence m'apparaît comme étant plutôt précaire. Je suis préoccupé par ce problème et je pense que de plus en plus des rapports et de documents divers critiquent le fait que la médecine moderne met de plus en plus



[Text]

What I wanted to invite some comment on finally is whether or not you really believe that at any time health care was determined purely by scientific knowledge and technical ability, because it seems to me that one of the claims you want to make, which I disagree with, is that there is a way of arriving at an apolitical health care system, that somehow the claims of your critics are political and yours are simply value neutral, scientific, technological in nature and that we can arrive at a medical care system which is not political.

I do not want to sound academic here, but it seems to me that that is sort of epistemologically false. It is impossible to arrive at a medicare system that does not embody certain values. So I would rather that you admitted that your view of health care is indeed political in the highest sense of what it means to be political—that is to say, it is a view of what society ought to be like—and then engage your opponents in the debate about what kind of society we want, and not hide behind the false contention that somehow you are living in the laboratory and the rest of us are living in some kind of polluted political environment. That, it seems to me, would do a lot for the debate and enhance our ability to communicate with each other considerably.

**The Chairman:** Dr. Moran.

**Dr. Moran:** Thank you, Mr. Chairman. Firstly, I think we should put one issue to rest. Mr. Blaikie seems to be of the view that our motivation is exclusively concerned with lining our pocketbooks. I do not accept that. I will say that medical associations are generically physician advocate bodies: our members feel that they have been subjected to financial pressures and our responsibility is to pursue them, and we do that without apology. Now we can put that issue aside.

I quite agree with you that decision-making in health care is highly political. Our contention in this and other briefs is that the major hazard to the long-term survival of high-quality health care is in fact big government: the twin hazards are underfunding and overregulation. We contend further that government does not possess the expertise to approach the delicate and diverse planning components that are needed to run a proper health care system. What we are saying is that, because of governments' funding and regulatory power, what is needed is a system of checks and balances—as is said in the brief—to keep government from inadvertently strangling the system or diverting the system inappropriately. What we are saying further is that physicians—because of their expertise, because of their strategic location and because of their unquestioned credibility in the public forum on health matters—have a very key role to play.

[Translation]

l'accent sur la technologie. Mais c'est là une question dont on pourra discuter à une autre occasion.

J'aimerais en fait savoir si vous pensez réellement qu'à un moment ou à un autre les soins médicaux étaient déterminés uniquement par les connaissances scientifiques et la compétence technique. Il me semble que vous prétendez (et je ne suis pas d'accord avec vous là-dessus) qu'il y aurait moyen d'en arriver à un système de soins apolitique. En effet, vous dites que les plaintes de ceux qui vous critiquent sont d'ordre politique tandis que vos revendications sont neutres, purement scientifiques ou technologiques, et qu'il serait possible d'en arriver à un système de soins médicaux qui ne serait pas du tout politique.

Je ne voudrais pas paraître trop philosophique, mais il me semble qu'épistémologiquement parlant, c'est faux. Il est impossible à mon sens d'avoir un système d'assurance-maladie qui ne repose pas sur certaines valeurs. C'est pourquoi je préférerais que vous reconnaissiez que votre conception des soins de santé est politique, dans le sens le plus poussé du terme, à savoir qu'elle correspond à votre idée de ce que la société devrait être, pour ensuite discuter avec vos opposants du genre de société auquel nous aspirons. Je préférerais vous voir faire cela plutôt que de vous cacher derrière la fausse assertion que vous vivez en quelque sorte dans un laboratoire et que les autres vivent dans un environnement politique pollué. D'après moi, une telle attitude faciliterait le débat et améliorerait considérablement nos possibilités de communiquer l'un avec l'autre.

**Le président:** Docteur Moran.

**M. Moran:** Merci, monsieur le président. J'aimerais tout d'abord qu'on règle une question une fois pour toutes. M. Blaikie semble penser que nous ne sommes motivés que par l'idée de gonfler nos comptes en banque. Je ne suis pas d'accord. Je reconnais néanmoins que les associations médicales sont, génériquement parlant, des organismes défenseurs des médecins. Nos membres pensent qu'ils ont eu à subir certaines pressions financières et c'est à nous qu'il incombe de les défendre, et nous ne pensons pas avoir à nous en excuser. Voilà donc pour cette question.

Je suis d'accord avec vous pour dire que dans le domaine des soins de santé, la prise des décisions est très politique. Dans ce mémoire et dans d'autres présentations que nous avons faites, nous maintenons que la plus grande menace à la survie à long terme d'un système de prestations de soins de qualité élevée est la grosse machine gouvernementale; les deux principaux problèmes sont l'insuffisance de fonds et une réglementation à outrance. Nous pensons par ailleurs que le gouvernement ne possède pas l'expertise nécessaire pour cerner les divers éléments complexes et délicats de planification nécessaires pour assurer le bon fonctionnement d'un système de soins médicaux. Ce que nous disons, c'est que, étant donné le pouvoir de financement et de réglementation du gouvernement, il faut mettre en place un système de vérification et d'équilibrage qui empêcherait le gouvernement d'étrangler le système par inadverance ou de mal l'orienter. D'autre part, les médecins ont un rôle-clé à jouer compte tenu de leur expertise, de leur

[Texte]

**The Chairman:** Is that all, Mr. Blaikie?

**Mr. Blaikie:** We could go on, till the next time, but perhaps we should leave it at that for now.

**The Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Dr. MacMillan, as with most of us here, I guess our feelings will vary according to the circumstances in which we have lived and I should tell you it is in this light that I put my questions to you looking for some solution to our problems. I went through a year in 1949 with sickness in my house from January 1 to December 31. I always had access to the best doctors and felt there was never any problem in that regard. The bill that I received seemed to fit the circumstances. I was not able to pay them anyway and they seemed to be moderate to that extent. Nevertheless, I had to carry that millstone forward for many, many years. Subsequently, of course, I joined Blue Cross.

• 1755

So in a certain sense I am very happy that we have advanced to the stage we are at today where everybody has access to the treatment which I think everyone deserves. So we have to find some way in federal involvement in accepting that we are going to provide this service—and there is no suggestion that we should not provide the service between the federal and provincial governments—of satisfying the needs of the doctors to have some freedom to operate.

I have two or three points here which may illustrate the direction in which I am moving. I will start with an easy one which does not directly affect the doctors but on which they may have some opinion and that is the OHIP fees, which is an issue, to some degree, with the federal government.

The argument is that it is a form of taxation. I am not going to dispute whether it is or it is not, but it is abundantly apparent that there are some people who do not pay the fees and, therefore, presumably either do not or should not have access to the program.

Now, just starting with OHIP because it is outside your area of responsibility, could we not make it a direct tax—in other words, an obligatory payment for all those who presently are supposed to pay because I understand that people who do not have the means do not pay, old age persons and people on welfare and so on? Would that not make the program universal in the sense that everyone would then have access to the program?

**Dr. MacMillan:** When this problem comes up about access to the program, I often wonder what people are talking about. In Ontario there is no problem with access to the system, whether a physician has opted out or opted in. I have opted in; Dr. Scully has opted out. Dr. Scully still does heart surgery on people, whether their premiums are covered or not. I do not know the figures, but the vast majority of Ontario citizens are covered by OHIP because if you can afford to pay for it, you

[Traduction]

situation stratégique et de leur crédibilité publique en matière de santé.

**Le président:** Avez-vous autre chose à dire, monsieur Blaikie?

**M. Blaikie:** Nous pourrions poursuivre, mais remettons cela à la prochaine fois.

**Le président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Docteur MacMillan, comme c'est le cas de nous tous, je pense, nos sentiments varient selon les circonstances dans lesquelles nous avons vécu. C'est en fait dans cette perspective que je vais maintenant vous poser des questions, en vue d'en arriver à des solutions aux problèmes. On a souffert de la maladie dans ma famille pendant toute l'année 1949. Puisque j'avais toujours accès aux meilleurs médecins, je n'avais jamais connu de problème en ce sens. Les factures que j'ai reçues semblaient correspondre aux services rendus. De toute manière, je ne pouvais pas les payer; néanmoins, elles me semblaient raisonnables. C'est un boulet que j'ai dû traîner pendant plusieurs années. Par la suite, j'ai cotisé, bien sûr à la Croix Bleue.

Ainsi, dans un certain sens, je suis ravi que l'on soit si avancé pour pouvoir offrir les services médicaux que tout le monde mérite. Nous devons donc trouver une façon d'assurer ces services... et ceci, bien entendu, conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux... tout en accédant aux souhaits des médecins d'avoir une plus grande latitude.

Les quelques commentaires que j'aimerais faire serviront à démontrer mon point principal. D'abord, une question assez simple qui ne touche pas directement les médecins, mais qui pourrait toutefois les faire réagir, porte sur les cotisations à l'OHIP qui concernent, dans une certaine mesure, le gouvernement fédéral.

On maintient qu'il s'agit d'une taxe. Je ne vais pas débattre cette question, mais signaler toutefois qu'il est tout à fait clair que certains ne paient pas les cotisations et, donc, ne bénéficient pas ou ne devraient pas bénéficier du programme.

Puisque l'OHIP ne relève pas de votre juridiction, ne pourrait-on pas en faire un impôt direct, autrement dit une cotisation obligatoire? Ainsi, tous ceux qui doivent bénéficier du programme normalement devraient le payer. A l'heure actuelle, je crois savoir que ceux qui n'ont pas les moyens financiers ne cotisent pas et ici je parle des personnes âgées et des assistés sociaux. Le programme deviendrait ainsi un programme universel auquel tout le monde aurait accès.

**M. MacMillan:** Lorsqu'on parle d'accès au programme, je me demande exactement de quoi il s'agit. En Ontario, qu'il s'agisse d'un médecin déconventionné ou non, il n'y a pas de problème pour accéder au système. J'ai choisi de me conventionner, à l'inverse du docteur Scully. Il opère les malades du cœur que ses patients soient couverts par le système ou non. J'ignore les chiffres précis, mais la grande majorité des habitants de l'Ontario sont couverts par l'OHIP, car si l'on peut y



[Text]

cannot afford to be without it and if you cannot afford to pay for it, it is given to you free.

When you mention OHIP fees, I think you mean OHIP premiums in Ontario. The OMA strongly endorses OHIP premiums. People will argue the merits of this, but it still does recognize some personal participation in one's health care and it also provides a great deal of money to the government that can be saved from taxation. In fact, 25 per cent of the health care in this province is through private sources. Any kind of a program that would swallow up that 25 per cent would probably bankrupt the government down the road—in fact, some of the programs that are presently under way that are fully subsidized, such as the free drugs for over 65, are already into serious financial problems because of their escalating utilization.

**Mr. Herbert:** So you do not see OHIP premiums as interfering with the accessibility of the program to everyone?

**Dr. MacMillan:** Not a bit in Ontario.

**Mr. Herbert:** And you would not object to some measures to ensure that moneys are collected from those who do not presently contribute?

**Dr. MacMillan:** I am not sure what you mean. There are very few, as I said, who do not contribute. I suppose you might speculate that their access might be compromised, but I doubt it. Patients are treated in hospital by doctors and the hospital without knowledge often whether they even have an OHIP number.

**Mr. Herbert:** If they do not have an OHIP number, they get a bill?

• 1800

**Dr. Scully:** Mr. Chairman, if I might respond to that, it is a very common practice for patients without insurance to have the medical services rendered at no cost to them. A proportion of my practice, for example, is from elsewhere in the country and from out of the country because of the nature of the hospital in which I work and more often than not—I would say, easily more than 50 per cent of the time—those patients are not billed by me or by the anesthetist. I might point out that they are billed by the hospital, however.

**Mr. Herbert:** Now, I want to move from OHIP premiums to user charges. Do you support user charges? Because you imply that it makes some form of control over use or misuse. Is that the way I read it?

**Dr. MacMillan:** I did not use the word "misuse".

**Mr. Herbert:** Well, it is implied, is it not? Why else would there be a user charge other than to prevent misuse?

**Dr. MacMillan:** Well, I think probably a better word is "over-use", because where you have any kind of a system that sets up a perfect position for over-use, then it will happen, or it will turn into misuse.

Ontario has always had user charges. There are user charges in the hospitals for chronic care so that patients will not get

[Translation]

cotiser, on ne peut pas se permettre de se retirer et si l'on ne peut pas se le permettre, on en bénéficie gratuitement.

Lorsque vous parlez de cotisations à l'OHIP, vous parlez surtout des primes en Ontario. L'Association médicale de l'Ontario endosse fortement les primes d'OHIP. Ses mérites sont peut-être discutables, mais il admet une responsabilité individuelle aux soins médicaux personnels et il permet au gouvernement des montants considérables qui ne sont pas imposés. En fait, 25 p. 100 des soins médicaux dans cette province sont offerts sous des régimes privés. Tout programme susceptible d'accaparer ces 25 p. 100 mettrait le gouvernement en faillite probablement. D'ailleurs, certains programmes qui sont entièrement subventionnés, comme celui prévoyant la gratuité des médicaments pour les personnes âgées de plus de 65 ans, connaissent de graves problèmes financiers à cause du nombre toujours croissant d'utilisateurs.

**M. Herbert:** Donc, vous ne croyez pas que les primes d'OHIP empêchent certaines personnes de bénéficier du programme?

**M. MacMillan:** Pas du tout en Ontario.

**M. Herbert:** Vous ne vous opposeriez pas aux mesures destinées à prélever des versements de ceux qui n'y cotisent pas à l'heure actuelle?

**M. MacMillan:** Je ne crois pas vous avoir saisi. Comme je l'ai dit, très peu n'y cotisent pas. On pourrait dire que leur accès au programme serait peut-être compromis, mais j'en doute. Souvent, les patients sont soignés à l'hôpital sans que l'on sache s'ils sont couverts par l'OHIP.

**M. Herbert:** S'ils n'ont pas de carte OHIP, sont-ils facturés?

**M. Scully:** Monsieur le président, si vous me permettez, il est très commun que les patients non assurés reçoivent des services médicaux gratuitement. Par exemple, une partie de mes patients provient d'autres régions et, même de l'étranger, étant donné la nature de l'hôpital où je travaille. Le plus souvent—facilement, plus de 50 p. 100 du temps—les patients ne sont pas facturés pour mes services ni pour ceux de l'anesthésiste. Cependant, je vous signale qu'ils sont facturés par l'hôpital.

**M. Herbert:** Maintenant, je veux laisser les primes d'OHIP pour parler des visites. Êtes-vous en faveur de les faire payer? Vous laissez entendre que l'on pourrait ainsi prévenir des abus ou une utilisation excessive, n'est-ce pas?

**M. MacMillan:** Je n'ai pas utilisé le mot «abus».

**M. Herbert:** Il est sous-entendu, n'est-ce pas? Pourquoi ferait-on payer les visites sinon pour prévenir les abus?

**M. MacMillan:** Il s'agit plutôt d'une utilisation excessive. Tout système qui se prête à l'utilisation excessive permettra forcément ces abus.

En Ontario, on a toujours fait payer les visites. Dans les hôpitaux, on fait payer les soins intensifs pour que les patients

*[Texte]*

their old age pension cheque as well as being subsidized; there are user charges in ambulance services because they were being misused and over-used, often by intoxicated people on weekends to get to wherever; there are user charges, if you wish, in some doctors' offices.

I know that there has been discussion about further expansion of user fees. So, we certainly support user fees, and I know that the provincial government in Ontario at the present time supports user fees.

**Mr. Herbert:** And you do not see user fees as restricting accessibility?

**Dr. MacMillan:** I do not think that is a valid threat in Ontario.

If you want to turn it directly to physicians' services, to my knowledge it has not been established that user fees are a deterrent for those in need in this province. Doctors generally, the vast majority of them, are treating patients whether or not they are able to participate in user fees. When it is recognized that they are not, patients are rarely ever charged. The vast majority of inappropriate charges are done away with. You must remember that the tradition of medicine was that way for years, and I think it is continuing. Hospitals, I think, do it as well. Although they may bill, if a person is unable to pay they do not take him to claims court. They acknowledge that fact.

• 1805

**Dr. Moran:** Mr. Chairman, undoubtedly user fees, stretched to a very major degree, would deter access. If they did not deter access they might end up with impossible burdens for years and years, such as you describe. I, too, have some memories of that sort of experience in my family. On the other hand, I think what we are arguing is that, at the other end of the scale, if you have the total state model delivery system for health care there are hazards there too.

We say in our brief that we reject marketplace medicine. We do not think it is humane and we do not think it is acceptable in our current society, but we also object to the total other end of the spectrum which is the state model. What we are trying to do—and we think that our society has the resources to do it—is to use the market factor and to use the price factor to create checks and balances and pressures.

If government funding is inadequate, by whatever the definition, if government regulation is inappropriate to a particular circumstance, then we think that collectively, with provider-consumer coalitions and user fees—and incidentally, I think one of the major political phenomena in health care in the next decade is going to be provider-consumer coalitions; I see the medical associations and organized labour, for example, as part of that dynamic some time down the road—you can in fact create what you need over and above what government regulation or funding might provide.

*[Traduction]*

ne reçoivent pas leur chèque de pension en même temps que la subvention médicale. Les services d'ambulance sont payés individuellement, car il y avait des abus et des utilisations excessives par des intoxiqués qui voulaient se déplacer en fin de semaine. Dans certains cabinets de médecins, on fait payer les visites.

Il a déjà été question d'étendre le système des visites payantes. Nous sommes en faveur, certainement, et je sais que le gouvernement de l'Ontario l'est aussi.

**M. Herbert:** Vous ne croyez pas que le fait de faire payer les visites rendra le programme moins accessible?

**M. MacMillan:** Ce n'est pas un risque très réel en ce qui concerne l'Ontario.

Que je sache, on n'a pas encore établi que les services médicaux payants exercent un effet de dissuasion dans cette province. En général, la vaste majorité des médecins traitent tous les patients qui s'adressent à eux, même s'ils n'ont pas les moyens de verser des honoraires. Une fois que l'on a établi qu'ils ne peuvent pas verser d'honoraires, il est rare que ces patients-là reçoivent des notes. Ainsi, c'est sans objet. On se souviendra que pendant des années, les médecins ont procédé ainsi et cela continue. Les hôpitaux en font autant. Même si les hôpitaux envoyaient une facture à quelqu'un qui ne peut pas payer, il est rare qu'ils aillent jusqu'à le traîner en justice pour obtenir leur argent. C'est une pratique établie.

**M. Moran:** Monsieur le président, nul doute que si l'on exigeait des honoraires des usagers, à la limite, cela découragerait les gens. S'ils ne se décourageaient pas, il se pourrait que ces gens soient endettés des années durant. Pour ma part, je me souviens que c'est déjà arrivé dans ma propre famille. Par ailleurs, il y a l'autre extrême. Si l'on avait recouru à un régime de soins totalement étatisé, il y a également des dangers.

Dans notre mémoire, nous indiquons que nous rejetons la notion de médecine commerciale. Nous pensons que c'est inhumain et inacceptable dans notre société. Nous ne sommes pas pour autant tenants de l'autre extrême, de la médecine d'État. Ce que nous préconisons, et nous pensons que notre société a les moyens de le faire... c'est l'utilisation des forces du marché, en tenant compte des prix, pour créer les freins, l'équilibre et les pressions nécessaires.

Si le gouvernement n'offrait pas un financement qui convenait, quelle que soit la définition qu'on lui donne, si les règlements gouvernementaux ne convenaient pas dans certains cas, nous pensons que collectivement, grâce à des coalitions fournisseur-consommateur, grâce aux honoraires, on peut obtenir un juste milieu pour combler les lacunes des règlements gouvernementaux et du financement inadéquat. Soit dit en passant, je pense qu'un des phénomènes politiques majeurs, dans le secteur de la santé, sera, au cours de la prochaine décennie, ces coalitions fournisseur-consommateur. Les associations médicales et les syndicats, par exemple, auront un rôle capital à jouer d'ici peu.



[Text]

For example, if a community wants echocardiography and it does not fit into the master plan constructed at Queen's Park, either because of a rigid or uninformed planning system or because of a political decision on funding, what is wrong with a community itself deciding that it wants echocardiography? What is wrong with their devising ways and means of user fees, private endowment or whatever to get the equipment they think is appropriate to their community? Why do we have to deliver the total planning and funding to a central, distant bureaucracy which is often—and I think, predictably—insensitive and uninformed? That is really all we are saying, sir.

**Mr. Herbert:** But Doctors, is not the federal concern that there be equal accessibility for all citizens? That surely is our concern, and that is one of the problems we are facing. It would seem to me that you are tending to create a structure which is going to take some of the doctors who, by inference, because they charge more, might be more experienced and therefore "better doctors" out of the spectrum that is accessible to those who cannot afford to pay anything out of their incomes.

**Dr. Moran:** I think, sir, that in pursuit of absolute equality you are going to dash yourself on the rocks. I suggest to you that accessibility in health care is more equal than almost any other good or service in society I can identify.

**Mr. Herbert:** I would not argue the point. I agree with you 100 per cent there.

• 1810

My last point deals with opting out. If a doctor wants to opt out, do you not think he should opt completely out of the system? Why should there still be some contribution by the state towards the cost of the service provided by the doctor that chooses to opt out?

**Dr. MacMillan:** Sir, as we understand it, in Canada it is a health insurance scheme, a fact that many people forget. If governments wish to change that into state medicine, then your argument would hold true. But I submit to you the insurance is the patient's insurance. Denying that patient his insurance when he may have paid his premium or he may be paying it through taxation, is denying the patient a basic right. If his doctor happens to be opted out, you would simply cut off his access to that doctor, the argument which you were very concerned about a minute ago.

**Dr. Scully:** Mr. Chairman, I might make a few comments, as I am an individual who has opted out, on the question of accessibility and quality of service. Perhaps experience has come up in my own practice and I do not find it is unusual compared to colleagues that I have both in this city and across the country. In my own practice I do not ever charge a patient who comes in on an urgent or emergency basis more than the provincial benefit plan will return to that individual. In the circumstance where an individual comes to the office electively

[Translation]

Par exemple, si une collectivité voulait obtenir un appareil d'échocardiographie et que cela n'est pas prévu dans les projets élaborés à Queen's Park, soit à cause d'une planification bornée ou trop rigide ou encore parce que cela relève d'une décision politique, qu'est-ce qui empêche une collectivité de décider, elle-même, qu'elle souhaite posséder le matériel d'échocardiographie? Qu'est-ce qui empêche cette collectivité de prévoir un barème d'honoraires, d'avoir recours à des organismes privés pour obtenir l'équipement qu'elle désire? Pourquoi absolument exiger que toute la planification, tout le financement relèvent d'une bureaucratie centralisée et distante, incompréhensive et bornée? C'est cela que nous voulons dire.

**M. Herbert:** Messieurs, le gouvernement fédéral ne veille-t-il pas à ce que tous les citoyens aient un accès égal? C'est une de nos préoccupations et c'est un des problèmes auxquels nous faisons face. Il me semble que vous essayez de créer une structure suivant laquelle certains médecins seront jugés meilleurs que d'autres, possédant plus d'expérience, parce qu'ils exigent des honoraires plus élevés. Ainsi, ceux qui, à cause de revenus plus modestes, ne peuvent pas se permettre de les consulter, n'auront pas accès à eux.

**M. Moran:** Je pense qu'en voulant à tout prix donner à tous des chances égales, on court à la catastrophe. Je pense qu'actuellement l'accès aux soins médicaux est plus généralisé dans notre société que l'accès à tout autre bien et service.

**M. Herbert:** Je ne contesterai pas cela. Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Je voudrais maintenant aborder la question des médecins qui décident de se déconventionner. Dans ce cas-là, ne pensez-vous pas que le déconventionnement devrait être total? Pourquoi est-ce qu'ils auraient droit à certaines contributions provenant de l'État pour les coûts des services qu'offrent les médecins qui choisissent de se déconventionner?

**M. MacMillan:** D'après ce que nous comprenons, au Canada, il y a des régimes d'assurance-maladie, fait que beaucoup oublient. Si les gouvernements décident de modifier la situation et d'avoir recours à la médecine d'État, votre argument est valable. Je prétends cependant qu'il s'agit d'une assurance pour le patient. Ainsi, c'est refuser à un patient un droit fondamental que de refuser de lui donner cette assurance quand il a versé sa cotisation, directement ou avec ses impôts. Si un médecin n'est pas conventionné, les patients qui le consulte n'auraient pas accès à ce médecin si le régime d'assurance-maladie refusait de verser les honoraires. Il y a un instant, vous avez fait valoir cet argument.

**M. Scully:** Monsieur le président, je voudrais faire quelques remarques. Pour ma part, je ne suis pas conventionné et j'ai quelque chose à dire au sujet de l'accessibilité et de la qualité des services. J'ai fait certaines expériences dans l'exercice de ma profession et elles ne sont pas très différentes d'autres expériences connues par des collègues que j'ai ici et ailleurs au Canada. En effet, jamais je n'exige d'un patient qui vient me voir d'urgence d'honoraires supérieurs aux honoraires officiels versés par le régime d'assurance-maladie provincial. Si un

## [Texte]

in advance and a discussion takes place, a profile or my practice over the last two years should indicate that approximately 20 per cent of the patients that I see, doing in round numbers, 250 open hearts and 100 other major procedures a year, are billed at something over the OHIP benefit, and up to but not over the OMA schedule of fees. There has rarely been any difficulty that I am aware of with the patients. In fact, I more often have difficulty when they get paid by the government and keep the whole amount. That happens not frequently, but it is distressing when it happens. In that context, as a cardiac surgeon in a very busy centre with a wide provincial and even national referral base, I am not aware of any instance where access has ever been denied to somebody who requires a service. I can also assure you that as is the case with my colleague, if I am on call, I do the surgery. It is not a matter of whether I am going to get paid at a higher rate to do it or not. With respect to the issue of suggesting that perhaps individuals like I should expect to collect the entire amount from the patient and not have the patient subsidized by whatever percentage from the OHIP sources of money, if one takes that position, as was pointed out, we no longer have an insurance scheme. If the government took that position, then surely it would also have to take the position that private insurance schemes should be allowed. An extension of that in terms of professional action, if you will—if you were to take that position with the medical profession, then surely you must take it with the legal profession as well. In the legal profession, as you know, the vast majority of legal fees are not only above legal aid, but also above the fees suggested by the various law societies of Canada.

**Mr. Herbert:** Just to conclude, I have over the years had lengthy discussions with the doctors in Quebec about the disadvantages of a system that treats all doctors alike and some of the very real problems it creates between doctors who operate in different fashions, and would ordinarily, outside of the Medicare system, have different fee structures. Because we have looked at the problem in Quebec, I ask you, and I do not mean this cynically at all, why is there, on the surface, less of a problem in Quebec than there is in Ontario, where as I understand it, the doctors receive more money than the doctors do in Ontario?

**Dr. Moran:** Well, Mr. Chairman, harking back to your earlier question about if you opt out there is no benefit, I think it should be clearly identified that such a strategy does nothing for health care. It is designed to break the backs of doctors who choose to opt out. It is a sledgehammer, if you will. That is what has been used in Quebec.

• 1815

I submit to you that the application of that sort of strategy necessarily leads to unionization, formal collective bargaining, with all that that brings; and that is exactly what they have in Quebec. I am not suggesting that that is good or bad at the moment. I suggest that if you examine the record, you will find that the initial settlement on the Quebec doctors that accompanied the legislation was rather generous—some might call it baiting the trap. I suggest—and you probably are aware that

## [Traduction]

patient choisit de venir me consulter, si j'ai l'occasion de discuter à tête reposée avec lui, c'est autre chose. Depuis deux ans, seuls 20 p. 100 de tous les patients qui sont venus me consulter, et je fais environ 250 opérations à cœur ouvert et 100 autres opérations majeures, ont reçu une note d'honoraires supérieurs aux honoraires fixés par l'OHIP. Mes honoraires ne dépassent jamais le barème fixé par l'Association médicale de l'Ontario. Que je sache, cela n'a jamais posé de difficultés. En fait, le plus souvent, c'est quand les patients reçoivent le montant total des honoraires directement du gouvernement que j'ai du mal à obtenir leur paiement car ils gardent le tout. Ce n'est pas très fréquent mais c'est assez embêtant. A cet égard, à titre de chirurgien du cœur exerçant dans un grand centre où viennent des gens de partout dans la province et dans le reste du pays, je ne connais pas de cas où l'accès a été refusé à quelqu'un qui avait besoin de mes services. Je puis aussi vous assurer que si je suis de garde, comme c'est le cas de mon collègue, c'est moi qui opère. Je ne me demande pas si je serai payé au taux fort ou à vil prix. Quant à la notion qu'on pourrait exiger le plein montant des honoraires d'un patient et que l'OHIP ne subventionnerait plus une part des honoraires, j'estime que celui qui préconiserait cela, comme on l'a expliqué, préconiserait l'abandon de l'assurance. Si le gouvernement adoptait cette attitude, il faudrait qu'il autorise les régimes d'assurance privés. Du reste, si l'on traitait ainsi les médecins, il faudrait en faire autant pour les avocats. Comme vous le savez, chez les avocats la vaste majorité des honoraires perçus dépassent les honoraires versés aux organismes d'aide juridique et également les honoraires fixés par les diverses sociétés de droit au Canada.

**M. Herbert:** En conclusion, j'ai depuis des années des discussions avec des médecins québécois sur les inconvénients d'un régime qui traiterait tous les médecins sur le même pied et sur les véritables problèmes auxquels cela donne lieu, car tous les médecins n'exercent pas de la même façon. En effet, certains, s'il n'existait pas de régime d'assurance médicale, exigeraient des honoraires très différents. Au Québec, on s'est penché sur la question, et je vous demande, sans cynisme aucun, pourquoi il semble y avoir moins de problèmes qu'en Ontario, où les médecins sont mieux payés?

**M. Moran:** Monsieur le président, je reviens à votre question précédente car, au Québec, le déconventionnement signifie qu'il est impossible d'obtenir un avantage quelconque, et je m'empresse d'ajouter que cette façon de procéder ne sert pas les intérêts des services de santé. Elle vise à mater les médecins qui choisissent de ne pas se conventionner. C'est un coup de cric, si vous voulez. C'est ainsi que l'on procède au Québec.

Je suis d'avis que la mise en œuvre de ce genre de stratégie entraîne nécessairement la syndicalisation, les négociations collectives en bonne et due forme avec tout ce que cela comporte, et c'est précisément ce qui existe au Québec. Je ne cherche pas à juger si ce système est bon ou mauvais. Toutefois, si on étudie les faits, on se rend compte que le premier règlement accordé aux médecins du Québec à la suite de l'adoption de la loi a été plutôt généreux, certains diraient



[Text]

all is not well in Quebec—that trouble is brewing on the basis of the ineffective bargaining process that they now enjoy and we may see the full flower of that strategy over the next several years.

**Mr. Herbert:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** I know that time is getting along but I do have two or three questions.

**The Chairman:** I was not cutting it off: I have some questions myself. Go ahead.

**Mr. Weatherhead:** Oh, I am sorry. Do you want to go first?

**The Chairman:** No, no. It was just that you were talking about time, and that I was not cutting you off.

**Mr. Weatherhead:** All right. Thank you, Mr. Chairman.

Carrying on with the opting-out situation, and with regard to the recent settlement with the province of 14.75 per cent additional, as kind of an educated guess or whatever, how do you think that is going to affect your 15 per cent of physicians who are opted out at the present time?

**Dr. MacMillan:** I certainly think that it will not increase.

We have seen a continual drop. You might go back to last year, at which time there was an opting-out rate approaching 17 to 18 per cent, and the first initial measure by government in quite a long time to come up towards inflation was last year with a settlement of about 11.5 per cent over 15 months, an average increment annualized at about 9.5 per cent.

This year, for various reasons, I guess, possibly because of a very thorough and, I would say, fair bargaining session with an excellent chairman, a report was tabled which finally was acceptable to government and to the physicians in a harmonious manner without really any great fuss.

The figure, we think, is a step in the right direction—to use the words of Professor Wyler—and an initial step in closing that disparity that had grown to exist and which presently is about 30 per cent. There is a slight reduction in that disparity and those who speculate that the numbers will continue to reduce may be entirely correct; but only time will tell.

**Mr. Weatherhead:** Do you consider, sir, that this is a breakthrough in your negotiating process, vis-à-vis the province, and that it is really a harbinger of their negotiations over the years to come?

**Dr. Moran:** Certainly the process we found much more gratifying this year. There was an element of negotiation

[Translation]

même qu'il s'agissait d'un leurre. Or, d'après moi, et vous ne l'ignorez probablement pas, tout ne tourne pas rond au Québec, le processus des négociations inefficace en vigueur à l'heure actuelle engendre des difficultés, et il se peut qu'au cours des prochaines années, on récolte les fruits amers de ce genre de stratégie.

**M. Herbert:** Merci.

**Le président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Je n'ignore pas que l'heure tourne, mais j'aimerais poser quelques questions.

**Le président:** Je n'allais pas interrompre la séance, car j'ai moi-même quelques questions à poser. Allez-y.

**M. Weatherhead:** Excusez-moi. Voulez-vous intervenir en premier?

**Le président:** Non. Je tenais simplement à préciser que je n'allais pas vous interrompre puisque vous avez parlé du temps qui passe.

**M. Weatherhead:** Bien. Merci, monsieur le président.

Pour revenir à la situation du déconventionnement et au sujet du règlement récent par lequel la province accorde 14.75 p. 100 de plus aux médecins, enfin quelque chose d'approchant, dans quel sens cela affectera-t-il les 15 p. 100 des médecins qui se sont déjà déconventionnés?

**M. MacMillan:** Je suis certainement persuadé que cette proportion n'augmentera pas.

D'ailleurs, depuis l'année dernière, alors que la proportion de ceux qui s'étaient déconventionnés était d'environ 17 ou 18 p. 100, nous avons observé une baisse constante de ce pourcentage. En effet, c'est l'année dernière que le gouvernement prenait une première mesure destinée à rattrapper l'inflation en accordant un règlement d'environ 11.5 p. 100 échelonné sur 15 mois, ce qui signifie une augmentation annuelle de 9.5 p. 100.

Cette année, pour diverses raisons, dont peut-être le fait que les négociations ont été très poussées et, d'après moi, équitables étant donné la présence d'un excellent président, le rapport déposé a été jugé acceptable, à la fois par les représentants du gouvernement et par les médecins. Les choses se sont déroulées d'une façon harmonieuse, sans qu'il y ait de grandes contrariétés.

Nous estimons que les sommes accordées constituent un pas dans la bonne direction, pour reprendre l'expression du professeur Wyler, une première mesure permettant de rétrécir l'écart d'environ 30 p. 100 que nous connaissons actuellement. Nous avons déjà assisté à une légère réduction de cet écart, et il se peut que ceux estimant que cette tendance à la baisse se poursuivra aient entièrement raison, mais seul l'avenir nous le dira.

**M. Weatherhead:** Estimez-vous donc avoir réussi une percée lors de négociations avec la province, et croyez-vous que c'est un exemple de ce qui pourra se passer au cours des négociations à venir?

**M. Moran:** Nous avons certainement estimé que le processus était beaucoup plus satisfaisant cette année. Il y avait, en

[Texte]

introduced, whereas in the past we have described the process as one of collective begging rather than collective bargaining.

The opting-out, I think, must be interpreted in the light of the historical fact that in Ontario there has always been about 10 per cent of physicians opted-out ever since the outset of the plan, and this has apparently caused no waves or concerns. Right now, it is riding about 15 per cent. So I suggest to you that the attrition has started and I think it will continue. But we think that to have that sort of reactivity in the system is important because things may not always go so well at the table.

**Mr. Weatherhead:** When we were in Newfoundland and P.E.I. during the last couple of days listening to the provincial associations down there, they did say, in passing, that they of course supported the CMA brief which we will be hearing next week, but they were mainly concerned, I think I am fair in saying, with their own particular situations down there and their real need to upgrade their medical facilities in many ways, particularly equipment-wise but also otherwise. That is what the gist of their comments was . . .

**Mr. Blaikie:** Everybody wants a CAT scanner.

**Mr. Weatherhead:** . . . and we learned about CAT scanners and things like that.

• 1820

Also, I think it is fair to say that they had some concerns about the effects of block funding of medicare and hospitalization in their particular areas. I cannot recall whether in your brief you mentioned the block funding to any great extent. But I would like your comments if I may as to whether you are fairly satisfied with the result of the EPF arrangements from 1977 on.

**Dr. Moran:** Yes, our comments are incorporated in the CMA brief; we did participate, and it will be covered fully. I think our generic concern is that the system gets enough funding. We really do not care very much whether it comes from the federal government or the provincial government. Having said that, we feel that because of our ability to capture the eye or the attention of the provincial government in a consultative or a political role, we are more comfortable in dealing with a health care authority that is vested in the provincial as opposed to the federal government. This is rally why we support the EPF funding.

One of the things that has happened in the past and would concern us in the future is if block funding with the conditions thereto should be under federal jurisdiction and we approach the provincial government they might say, Well, I am sorry; the feds did not give us the money, or their conditions will not allow us to apply it to that. Then we go to the federal government and they say, Well, all we are is a funding body; go and talk to your province. On occasion we have found each

[Traduction]

effet, un élément de négociation alors que par le passé, ce processus nous paraissait être davantage une action de mendicité collective que de négociations.

Pour ce qui est du déconventionnement, je crois qu'il importe de se rappeler qu'en Ontario, dès la mise en œuvre du programme d'assurance-maladie, il y avait déjà 10 p. 100 des médecins qui s'en étaient retirés, et cela n'avait pas alors suscité de préoccupations, ni causé de remous. Or, à l'heure actuelle, cette proportion a atteint environ 15 p. 100. A mon avis, le mouvement est à la baisse en raison du roulement, et je crois qu'il se poursuivra. Nous estimons toutefois qu'il est bon de disposer d'une telle possibilité de réagir au système, car les négociations, n'est-ce pas, ne se dérouleront peut-être pas toujours aussi bien.

**M. Weatherhead:** Lorsque nous étions à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard ces derniers jours, les associations provinciales qui ont témoigné nous ont, bien entendu, laissé savoir qu'elles appuyaient le mémoire de l'Association médicale canadienne, organisme qui comparaitra la semaine prochaine. Toutefois, ce qui préoccupait surtout ces associations, à mon avis, c'était leur propre situation et leur besoin qu'on améliore leurs installations médicales à bon nombre d'égards, particulièrement pour ce qui est du matériel. Enfin, c'est l'essentiel de leurs observations . . .

**M. Blaikie:** Tout le monde veut un scanner CAT.

**M. Weatherhead:** . . . et on nous a alors parlé des scanners CAT et d'autres choses de ce genre.

Je crois qu'on peut dire qu'ils avaient certaines préoccupations concernant le financement global pour ce qui est des soins médicaux et hospitaliers dans leurs régions particulières. Je ne me souviens pas si, dans votre mémoire, vous avez insisté, jusqu'à un certain point, sur le financement global. Cependant, j'aimerais bien savoir, dans la mesure du possible, si vous êtes relativement satisfait des résultats des accords FPE à partir de 1977.

**M. Moran:** Oui, vous trouverez nos commentaires dans le mémoire de l'Association médicale canadienne; nous y avons participé et nous en avons parlé. Je crois que notre préoccupation globale c'est que le système soit bien financé. Peu nous importe que les fonds proviennent du gouvernement fédéral ou des provinces. Cela dit, nous croyons qu'il nous est plus facile de capter l'attention des gouvernements provinciaux lorsqu'il s'agit de jouer un rôle consultatif ou politique et nous préférons traiter avec le pouvoir provincial en matière de santé par opposition au pouvoir fédéral. C'est pour cela que nous sommes en faveur des PFE.

Une des choses qui s'est produite dans le passé et qui nous causerait certains soucis à l'avenir, ce serait que le financement global et les conditions y afférentes relèvent de la compétence fédérale; nous enquérant alors auprès du gouvernement provincial, on pourrait tout simplement nous répondre que le gouvernement fédéral ne lui a pas donné les fonds nécessaires ou les conditions qu'il veut imposer sont telles que la province ne peut vraiment pas demander ces fonds. Nous



*[Text]*

government hiding behind the other's skirt. As we said earlier, we think we do have a role to play as advocate in health care matters and we are more comfortable dealing with our provincial government.

**Dr. MacMillan:** I would just like to add one comment, Dr. Moran. We do recognize that in some of the have-not provinces there are problems with EPF funding and we have endorsed in the CMA, brief that special attention be paid to provinces which have suffered from this type of funding. Some special attention within the EPF formula should be considered.

**Mr. Weatherhead:** In your brief you seem to downgrade the need for the federal government to be involved in any meaningful way in national standards in health. I do not know whether that is overstating it, but I seem to get that impression. You seem to be really content and happy to deal with the Province of Ontario and maybe keep the federal intervention to a minimum except for supplying money. Is that right, and could you elaborate on that? There is of course, the opinion to the contrary that the national government is the only one which can really effectively set some sort of standards across the country, and then try to bring people up to those standards in the health field.

**Dr. Moran:** I think in the first instance we should salute the contribution of the federal government. There is no question but that the decisions, the standards and the funding contributions had an awful lot to do with the fine system which we now enjoy. We think the federal government should continue in that role.

I guess the defence, if it is needed, for our position is that under the BNA Act, health is a provincial matter; we think that the accountability really should be the provincial government to the electorate in that province. We know of no selection process that houses a greater responsibility, or whatever is needed, in one level of government as opposed to another. In short, we think provincial governments are just as responsible as the federal government. Also, we think the monitoring role of the federal government, as we said, should be a benevolent one; if some of the have-not provinces are having difficulty, the federal government should in fact identify that, consult with, and support the have-not province in its selectively generous way. But we think the provinces have quite sufficient resources to pick up their responsibilities and to answer to their own electorates.

**Dr. MacMillan:** The only thing, sir, to add is that one of the areas of concern referable to your question is portability. I do not know whether that has been mentioned before. Certainly, however, that is a role for the federal government that up until this time they have not tackled very well. Portability of plans

*[Translation]*

nous tournerions ensuite vers le gouvernement fédéral pour nous faire dire que ce dernier ne fait qu'avancer les fonds et que nous devons en parler à notre gouvernement provincial. A l'occasion, nous nous sommes bien rendu compte que les deux paliers de gouvernement nous renvoient de Caïphe à Pilate. Comme nous l'avons dit plus tôt, nous croyons avoir un rôle à jouer pour promouvoir les questions concernant les soins et nous nous sentons beaucoup plus à l'aise lorsque nous traitons avec nos gouvernements provinciaux respectifs.

**M. MacMillan:** J'aimerais ajouter un commentaire, docteur Moran. Nous savons que, dans certaines des provinces désavantagées, il y a des problèmes avec le FPE et le mémoire de l'Association médicale canadienne précise bien qu'on doit accorder une attention spéciale à ces provinces qui ont souffert de cette situation. La formule FPE devrait peut-être être modifiée en conséquence.

**M. Weatherhead:** Votre mémoire semble mettre la pédale douce lorsque arrive le temps d'exiger du gouvernement fédéral qu'il s'engage dans le débat entourant la question de normes nationales en matière de santé. Ce n'est peut-être pas le cas, mais c'est l'impression que j'ai. Vous semblez vous contenter de traiter de la province d'Ontario pour garder l'intervention fédérale à un certain niveau minimum, sauf pour ce qui est de fournir l'argent. Est-ce exact et pourriez-vous nous en toucher un mot? Évidemment, il y a l'opinion contraire selon laquelle le gouvernement national est le seul qui puisse vraiment et efficacement fixer des normes s'appliquant à tout le pays pour ensuite exiger qu'on les respecte partout dans le domaine de la santé.

**M. Moran:** Tout d'abord, je crois que nous devrions reconnaître l'apport du gouvernement fédéral. Il ne fait aucun doute que ses décisions, ses normes et son financement nous ont permis, dans une large mesure, de jouir de ce très bon système qui se trouve déjà en place. Nous croyons que le gouvernement fédéral devrait continuer à jouer son rôle actuel.

Cependant, il ne faut pas oublier qu'en vertu de l'actuel Acte de l'Amérique du Nord britannique, la santé est de compétence provinciale; nous croyons que le gouvernement provincial devrait en être responsable devant son électorat. Nous ne connaissons aucune autre façon de procéder qui fasse mieux sentir à un gouvernement quelle est sa responsabilité ou quels sont les besoins, quel que soit le palier de gouvernement en question. Bref, nous croyons les gouvernements provinciaux tout aussi responsables que le gouvernement fédéral. Nous croyons aussi que le rôle de vérificateur ou de contrôleur du gouvernement fédéral devrait être joué de façon bienveillante; si certaines des provinces désavantagées ont quelque problème, le gouvernement fédéral devrait s'en apercevoir, les consulter et les appuyer de façon généreuse, mais bien choisie. Nous croyons cependant que les provinces ont suffisamment de ressources à leur disposition pour prendre en main leurs responsabilités et en répondre devant leurs électeurs respectifs.

**M. MacMillan:** Tout ce qu'on peut ajouter, monsieur, c'est qu'un des domaines de vos préoccupations porte sur la question de l'université. Je ne sais pas si l'on vous en a déjà parlé. Il est sûr que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer à ce chapitre, mais qu'il ne l'a pas très bien joué jusqu'ici. L'univer-

**[Texte]**

across the country is not well operated. I have heard tales of patients who go to another province and experience difficulty. Just recently there was a case in the Northwest Territories, I think, or in Alberta. Their number and card were not accepted there and they had to make a cash outlay in the middle of their trip. We know that when we see patients from outside the province we sometimes have a good deal of difficulty in collecting from out-of-province plans.

• 1825

**Mr. Weatherhead:** Would it be fair to say that you are happy to have the federal government continue its efforts in the health care field in the have-not provinces—and I gather we are saying that Ontario is not a have-not province in this instance—but really, with respect to the other provinces, your organization as a whole, across the country, would just as soon deal with the provincial governments?

**Dr. MacMillan:** Yes, that is right.

**Mr. Herbert:** Mr. Chairman, may I have a follow-up question to Mr. Weatherhead's on portability? Would you make sure that your national organization gives us some details in Ottawa of the problems of portability, so that we can come to grips with them a little better?

**Dr. MacMillan:** That is good. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Dr. Scully:** Mr. Chairman . . .

**The Chairman:** Oh, sorry. Dr. Scully.

**Dr. Scully:** I wanted to address the issue of standards, I was a little confused by what you meant by standards. Certainly when it comes to standards in relation to equipment and the techniques related to equipment, a national standard very clearly is necessary and, indeed, international standards are adhered to inasmuch as they can be. If that is a role for the federal government, as in the Canadian Standards Association, for example, it is a very strong one and one that continues to be very necessary.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I was talking more about the general standards in the present Medical Care Act, and perhaps increasing those standards, rather than equipment standards or more detailed standards such as those.

**The Chairman:** Mr. Blaikie, do you have a comment?

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, a few things came up in the course of other exchanges between the delegation and the committee that I would like to invite one final comment on. It seems to me that . . .

**The Chairman:** Not final, Mr. Blaikie, because I have some more questions.

**Mr. Blaikie:** . . . yes, sorry about that, Mr. Chairman, that I would like to invite some . . .

**The Chairman:** I do not want you to cut me off, Mr. Blaikie.

**[Traduction]**

sité des divers plans n'est pas assurée partout au pays. J'ai entendu parler de patients qui ont voyagé d'une province à l'autre et qui ont connu certains problèmes. Tout récemment, il y a eu un cas dans les Territoires du Nord-Ouest, me semble-t-il ou en Alberta. Le numéro et la carte d'assurance-maladie de ces gens n'ont pas été acceptés à cet endroit et ils ont dû, en plein milieu de leur voyage, délier leur bourse. Nous savons que lorsque nous avons affaire à des patients de l'extérieur de la province il nous arrive parfois d'avoir bien des problèmes à obtenir le remboursement.

**M. Weatherhead:** On pourrait donc dire que vous êtes heureux de voir que le gouvernement fédéral poursuit ses efforts dans le domaine des soins pour les provinces désavantagées, et je crois bien que nous sommes d'accord que l'Ontario n'est pas une province désavantagée dans le cas présent, mais en ce qui concerne les autres provinces, votre organisme, en général, partout au pays, préfère encore traiter avec les gouvernements provinciaux?

**M. MacMillan:** Oui, c'est exact.

**M. Herbert:** Monsieur le président, j'aimerais poursuivre sur la lancée de la question posée par M. Weatherhead sur l'universalité. Pourriez-vous vous assurer que votre organisme national nous fasse parvenir certains détails à Ottawa sur les problèmes de l'universalité de façon à ce que nous puissions mieux parvenir à saisir ce problème?

**M. MacMillan:** Oui. Merci.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Scully:** Monsieur le président . . .

**Le président:** Excusez-moi. Docteur Scully.

**M. Scully:** Je voulais parler de cette question des normes et je ne saisis pas très bien ce que vous entendez par ce terme. Lorsqu'il s'agit de normes en ce qui concerne le matériel et les techniques connexes, il devient nécessaire d'avoir des normes nationales et on respecte même les normes internationales dans la mesure du possible. Si le gouvernement fédéral a un rôle à jouer comme dans le cas de l'Association canadienne de normalisation par exemple, c'est un rôle très important et qui est toujours nécessaire.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, il s'agissait plutôt de normes générales que l'on trouve dans la loi actuelle sur les soins médicaux et peut-être pourrait-on augmenter ces normes, plutôt que d'augmenter les normes concernant le matériel ou autre chose plus détaillée du genre.

**Le président:** Monsieur Blaikie, vous avez un commentaire?

**M. Blaikie:** Monsieur le président, pendant les échanges qui ont eu lieu entre la délégation et le Comité, il y a d'autres questions qui ont été soulevées et j'aimerais avoir un dernier commentaire. Il me semble que . . .

**Le président:** Pas un dernier commentaire, monsieur Blaikie, j'ai encore quelques questions à poser.

**M. Blaikie:** . . . oui, désolé, monsieur le président, j'aimerais donc que l'on fasse . . .

**Le président:** Je ne veux pas que vous me coupiez l'inspiration, monsieur Blaikie.



[Text]

**Mr. Blaikie:** —penultimate comment on. It relates to the statement that doing away with premiums would break the financial back of the Province of Ontario—or bring it to bankruptcy, I think that was the phrase used. To eliminate the private contribution to medicare, which you estimated to be about 25 per cent, you said, would result in an unbearable financial burden being placed on the province. I wonder how you reconcile that with the fact that in many provinces there are no premiums and these provinces seem to be getting along just fine, comparatively speaking. Indeed, it is only in the richer provinces that we find premiums, so it does not seem to have a relationship with financial capacity, it seems to have some sort of political or philosophical motivation behind it. Perhaps I will just listen, and you can respond in turn.

**Dr. MacMillan:** I was not referring to stopping the premiums as meaning getting rid of all private-sector money, obviously, an awful lot of private-sector money comes in to the health care system that is not collected through premiums or taxation. I am saying that if you got rid of all of that there would be a considerable strain on the system. For instance, I mentioned the drug benefit program. If you adhere to the belief that everybody should have free drugs, that everybody should have free ambulance services, that everybody should have free prostheses and everything else that is now paid for partly by private citizens, partly by bequests and by fund drives at hospitals and through all the other ways in which private money enters the system, if you not only get rid of this money but even get rid of the incentive to collect it, I think it would be a real step in the wrong direction.

**Mr. Blaikie:** I thought you were referring only to premiums, but of course what I said about premiums still remains the case.

• 1830

What would constitute, in your mind, the dividing line between the sort of healthy combination of medical models that you advocate in your brief and what you are worried about; that is to say, state medicine? Would the system as we now have it, without extra billing—not without opting out, but without extra billing—constitute state medicine? It seems to me that what we have now is an ideological mongrel, and we have had it from the beginning.

Doctors now have, extra billing aside, a considerable amount of freedom, and we have this sort of marriage between entrepreneurial medicine and state medicine where people are free to choose their doctors, free to go to another doctor if they do not like the doctor they are going to; many, many aspects of the kind of freedom which you, I think, quite rightly want to preserve. I, no more than anybody else, want to have to go to a specific doctor and, you know, be sort of a captive audience.

[Translation]

**M. Blaikie:** ... enfin, un avant dernier commentaire. Cela porte sur cette déclaration selon laquelle l'abolition des cotisations casserait financièrement les reins de l'Ontario... il me semble qu'on a dit que cela menerait cette province à la faillite. La suppression des cotisations ou des apports privés aux plans d'assurance-santé, que vous évaluez à 25 p. 100 environ, imposerait un fardeau financier intolérable à la province. Je me demande comment vous conciliez cette déclaration avec le fait que bien des provinces n'exigent aucune cotisation et qu'elles semblent tout de même se débrouiller relativement bien. A vrai dire, les cotisations n'existent que dans les provinces les plus riches; cela ne semble donc avoir aucun rapport avec le potentiel financier et la motivation semble donc politique ou philosophique. Je vous écoute donc, si vous voulez répondre chacun à votre tour.

**M. MacMillan:** Lorsque j'ai parlé d'abolir les cotisations, je ne voulais pas dire qu'il faudrait refuser tout argent venant du secteur privé; il est évident que le secteur privé fournit énormément de fonds au régime de soins par des moyens autres que les cotisations ou la taxation. Mais si l'on refusait ce genre de fonds, le système en souffrirait un peu plus. Par exemple, j'ai parlé du programme de gratuité des médicaments. Si vous croyez que chacun devrait pouvoir obtenir ces médicaments gratuitement, que chacun devrait pouvoir obtenir des services ambulanciers gratuits, que chacun devrait pouvoir obtenir des prothèses gratuites, sans parler de toutes sortes d'autres petits à-côté qui sont financés, à l'heure actuelle, par les citoyens ordinaires à titre privé grâce à des dons, à des campagnes menées par les hôpitaux et que sais-je encore, enfin tous ces trucs dont on se sert pour aller chercher de l'argent chez les citoyens ordinaires pour le système, si non seulement vous refusez ces fonds, mais vous que vous n'offrez même plus d'encouragement à ceux qui vont les chercher, je crois que nous ferons là un pas de géant dans la mauvaise direction.

**M. Blaikie:** Je croyais que vous ne parliez que de cotisations; mais il est évident que je maintiens ce que j'ai dit à propos des cotisations.

Que serait à votre avis la ligne de démarcation entre ce genre de système mixte et fonctionnel que vous préconisez dans votre mémoire et cette médecine étatisée qui vous inquiète? Le régime que nous connaissons maintenant, sans possibilité de facturation supplémentaire—avec une faculté de retrait, mais sans aucune possibilité de facturation supplémentaire—constituerait-il une médecine étatisée? Il me semble que ce que nous avons pour l'instant, c'est une formule idéologique mais bâtarde, et cela a d'ailleurs été le cas depuis le tout début du système.

A l'heure actuelle, les médecins jouissent, sans tenir compte de l'aspect facturation supplémentaire, d'une considérable marge de manœuvre, et nous assistons dès lors à une sorte de compromis entre une libre entreprise médicale et une médecine étatisée, en ce sens que les gens ont tout loisir de choisir leur médecin et d'en changer s'ils n'en sont pas satisfaits, et c'est là le genre de libre choix que, selon moi, vous voulez à juste titre protéger. Pas plus qu'un autre, je ne tiens à me voir imposer un

[Texte]

My own contention is that the system as we have it now without extra billing does not push the system over the sort of philosophical brink, it does not make the system have horns if it does not have extra billing. That is not the dividing line between state medicine in that very negative way and the present, as I say, ideological mongrel we have now.

**Dr. MacMillan:** In Ontario, as you know, we do not have extra billing. If patients are billed by an opted-out physician, the patient gets the cheque. Extra billing usually means that the doctor gets the cheque and then can add a surcharge to the patient, but that is not the way it is in Ontario. In Ontario, we lost that, I think, about 1972. All we can do if we want to opt out is to opt out of the plan in which all the money derived from those services goes directly to each individual patient, and the patient remains the monitor of how much . . .

**Mr. Blaikie:** I am talking about charging more. I do not care how you charge more. Charging more is charging more.

**Dr. MacMillan:** Yes, but I just wanted it clear in your mind that, in fact, the patient is the one who receives the cheque and then may or may not be charged something in addition.

**Dr. Moran:** I think I know what you are getting at, Mr. Blaikie. I think what obfuscates the issue is the use of the words "extra billing" and our sensitivity, if not paranoia, about opting out. It sort of tends to take away. I think what you are talking about really is the fundamental source of funding of health care.

I suggest to you that we have not seen the full flower of the bureaucratic mechanism that is going to be required to allow government to live within the role that they have now carved out in health care. If you have a totally state-funded health care system, and for practical purposes in hospital care and physician care you do, then the only way that government can limit the amount of money that is spent on health care is to limit the number of services that are provided. It is just simple mathematics. If we do it, they pay for it. The only way to stop the cost is to stop us doing it. Government has been very slow to come to grips with this issue, and I think if you look at the history of state medicine in other countries you will recognize that that is predictable. We are about 10 years in and it takes about 20 years for the model to develop fully.

But they are beginning to do that, and the first step that any economist will take is the step to control resources. That is why we are beginning to have the problem and the sort of turmoil in the system about hospital beds. Our government picked a figure of 3.5 beds per thousand out of the air as being appropriate for the urban part of the province without any evidence to support that decision. It may be right or it may be wrong. But I suggest it was a fiscally motivated decision. They

[Traduction]

médecin plutôt qu'un autre et être en quelque sorte un consommateur contraint.

Je soutiens que notre système actuel, sans faculté de facturation supplémentaire, n'outrepasse pas cet espèce de seuil philosophique et le fait qu'il ne prévoit pas la facturation supplémentaire ne l'émascule pas pour autant. Il ne s'agit pas de la ligne de démarcation entre la médecine étatisée sous son aspect le plus négatif et le système actuel qui, comme je l'ai dit, n'est qu'une formule idéologique bâtarde.

**M. MacMillan:** Comme vous le savez, le concept de la facturation supplémentaire n'existe pas en Ontario. Le patient d'un médecin qui s'est déconventionné touche directement son chèque de remboursement. La facturation supplémentaire signifie le plus souvent que c'est le médecin qui reçoit le chèque et qui perçoit un montant supplémentaire auprès de son patient; mais ce n'est pas le cas en Ontario. Nous avons abandonné ce système aux environs de 1972, je crois. Tout ce que nous pouvons faire c'est de nous déconventionner et, à ce moment-là, les montants assurables sont directement versés aux patients qui gardent en quelque sorte le contrôle . . .

**M. Blaikie:** Je veux parler des montants supplémentaires perçus et peu m'importe la façon dont ils le sont. Il n'en demeure pas moins que vous percevez davantage.

**M. MacMillan:** D'accord, mais je voulais simplement préciser à votre intention qu'en réalité c'est le patient qui reçoit le chèque de remboursement, qu'il ait ou non à payer un montant supplémentaire à son médecin.

**M. Moran:** Je crois comprendre à quoi vous voulez en venir, monsieur Blaikie. A mon avis, ce qui embrouille la question, c'est ni plus ni moins l'expression «facturation supplémentaire» et notre vulnérabilité, notre paranoïa peut-être, du déconventionnement. Cela change un petit peu la perspective. A mon sens, vous voulez tout simplement parler de la source première de financement pour les soins médicaux.

Je vous dirai quant à moi que nous n'avons pas encore vu porter fruit le dispositif bureaucratique qui deviendra indispensable pour que les gouvernements puissent assumer le rôle qu'ils se sont attribués dans le domaine des soins médicaux. A supposer que nous ayons un système financé à 100 p. 100 par l'État et, à toutes fins utiles, les soins hospitaliers et les soins médicaux proprement dits le sont déjà, la seule façon pour le gouvernement de limiter les dépenses au chapitre des soins médicaux est de réduire le nombre de services assurés. C'est de l'arithmétique élémentaire. Si c'est ce que nous faisons, il faudra en payer l'addition. La seule façon d'enrayer les frais, c'est de s'en passer. Le gouvernement a pris beaucoup de temps pour s'attaquer à cette question et, si vous vous penchez sur l'évolution de la médecine étatisée dans d'autres pays, vous vous rendrez compte que c'est là une issue prévisible. Nous nous sommes embarqués dans ce système il y a dix ans et il faut environ vingt ans pour que le modèle arrive à maturité.

Mais on y arrive petit à petit, et la première chose qu'un économiste ferait, ce serait de contrôler les ressources. C'est pour cette raison que nous commençons à ressentir le problème et que le système souffre d'une pénurie de lits d'hôpitaux. Notre gouvernement s'est basé sur un chiffre de 3.5 lits pour 1,000 habitants, chiffres qu'il a tirés de nulle part, pour les régions urbaines, sans aucun élément à l'appui de cette décision. Il peut avoir raison comme il peut avoir tort. Mais selon



*[Text]*

are beginning to take dead aim at the output of our medical schools because it is suggested that we have too many doctors in Ontario. I suggest to you they do not know, nor does anybody else, whether we have too many or too few doctors. Our concern is that for fiscal reasons they will overcorrect as they have done with nurses, and the evidence of that problem is around us right now.

• 1835

The other issue is the introduction of new technology. The CAT scan issue is decided by the bureaucracy on the basis of the amount of money that they wish to spend on CAT scan technology in any one year, having no knowledge of the use of the technology or the need, or the state to which the art has developed out there.

Inevitably, you move from resource control to utilization control, because if you will stop and think for a minute, if you have got a state health care system and it has got a finite dimension, and it is the only one, then government has got a logical responsibility to make sure that that resource is distributed equitably. They do that by bureaucratic regulation, usually formed centrally by people who do not understand the pluralistic nature of the needs of the various communities; and you create a rigid, structured, underfunded, over-regulated system.

I think that if you look in your crystal ball, you will recognize that that is inevitable and that is what we mean by state medicine. "We ain't there yet and we don't want to get there", sir.

**Mr. Blaikie:** People have written books on the politics of scarcity. What you are talking about is medicine of scarcity in the sense that you foresee a time when you are going to have to ration resources as opposed to having this sort of open-ended system. It is a basic political question and I am glad that we have got to this point because: who is going to do the rationing in the end?

The system that you were talking about, where a community would get together and decide that they wanted ECHO-something-or-other: that community, ten-to-one, would be a community of people who could afford to by an ECHO-something-or-other, not just any community. So what you are saying is that you prefer that the market, in the final analysis, ration scarce resources.

That is not just a neutral value observation: you are making the claim about who should do the rationing when things are scarce; but others might want to make different claims. Would you agree that that is where the fundamental difference might be between competing views of health care systems as we, no doubt, come to the limits of an open-ended system?

*[Translation]*

moi, cette décision a été dictée par des impératifs fiscaux. On commence dès lors à mettre des écoles de médecine dans le collimateur car, semblerait-il, l'Ontario aurait trop de médecins. Mais, et j'insiste, le gouvernement n'en sait rien, personne n'en sait rien, en réalité. Nous craignons pour notre part que, pour des impératifs d'ordre fiscal, le gouvernement rectifie le tir, comme il l'a fait d'ailleurs pour les infirmières, et tous les symptômes sont là pour nous l'indiquer.

L'autre problème est l'introduction des nouvelles technologies. Le problème des tomographies axiales est une décision prise par la bureaucratie qui était fonction des sommes que les gouvernements étaient prêts à dépenser tous les ans pour les tomographies et sans vraiment connaître les tenants et les aboutissants de leur utilisation, les besoins ou encore les derniers progrès réalisés dans ce domaine.

Il est inévitable que le contrôle des ressources mène directement au contrôle de leur utilisation car, et il suffit pour s'en convaincre d'y réfléchir quelques instants, si le système est étatisé, si son champ d'action est rigoureusement défini, et s'il s'agit d'un système unique, il est logique que le gouvernement ait pour mission de veiller à une répartition équitable de cette ressource. Il s'en acquitte par voie de réglementation bureaucratique en utilisant le plus souvent une structure centralisée dont les membres ne comprennent pas vraiment l'aspect pluraliste des besoins des diverses collectivités; dès lors, on en arrive à créer un système rigide, structuré, insuffisamment financé et surréglementé.

Jetez un coup d'œil dans votre boule de cristal et vous verrez, j'en suis sûr, que c'est là un aboutissement inévitable et c'est cela que nous entendons lorsque nous parlons de médecine étatisée. «Mais il y a loin de la coupe aux lèvres et cette coupe nous ne voulons pas la boire».

**M. Blaikie:** De nombreux auteurs ont disséqué la politique de la rareté. Ce dont vous parlez ici, c'est d'une médecine rationnée dans la mesure où vous prévoyez qu'un beau jour il faudra rationner les ressources à l'inverse d'un système qui serait plutôt illimité. Il s'agit d'une question politique fondamentale et je suis heureux que nous l'ayons abordée parce que ce que nous devons savoir qui, au bout du compte, va effectuer ce rationnement.

Le système dont vous parlez, dans lequel une collectivité d'individus se réuniraient et décideraient s'ils veulent une sonde à ultra sons ou que sais-je encore et je vous parie tout ce que vous voulez que la collectivité qui prendrait cette décision serait justement celle qui en aurait les moyens et non pas n'importe laquelle. Vous dites donc en fait qu'au bout du compte vous préférez que ce soit le marché qui rationne une ressource rare.

Il ne s'agit pas simplement d'une observation objective: en péril de pénurie, c'est vous qui décidez qui se chargera du rationnement; d'autres ne seraient peut-être pas d'accord avec vous. Ne conviendriez-vous pas du fait que c'est là où il y aurait une différence fondamentale entre les opinions divergentes quant à la nature des systèmes de soins de santé au

[Texte]

**Dr. MacMillan:** Sometimes when you talk this way it is better to put things in practical terms the way it is back home.

Government took over the funding and the building and the licensing of nursing home beds. Five years ago, in my community, if you asked any doctor or any nurse what was the greatest need in that community the reply would be: nursing home beds. They used to go up on demand: demand has nothing to do with it now, unless it goes finally through the bowels of the district health council and then the ministry.

About two years ago, their number of Parliament announced that there would be 30 new nursing home beds. Last year, he announced that the licence had finally been granted. Three months ago I asked where are the nursing home beds? "Well, they are getting their plans approved." So the works are so slow that patients back up in our chronic care wing; they back up into the active wing; they back up on to stretchers in the emergency department, there is no escape valve. It is totally controlled by government

**Mr. Blaikie:** I would get a better government, then.

**Dr. Scully:** Mr. Chairman, if I might, I will just comment a little bit more on the role that medicine has had to play in planning. I do not think anybody would ever accuse any branch of the medical profession in this country of the competitive nature of practice and the establishment of very expensive modes of treatment that have existed in some areas of the United States. Obviously, that is something that no one would want to see in this country, nor could the country afford it—nor can the United States afford it anymore. Indeed, the profession has been very responsible in working with government in developing what are expensive resources when it has been determined that those are necessary.

An example that someone like myself could talk to specifically would be that of the development of something like cardiac surgery in the province of Ontario and in the country as a whole, where there has been a very direct effort, co-operatively, between government and medical schools and the profession, to regionalize those resources because they are very expensive. One of the frustrations that we share now is that the input from the profession seems not to be an important factor any more when it comes to deciding how that regional development is going to continue. And the situation that is occurring in the area of heart disease, cardiovascular disease—if you recognize that 50 per cent of women and 46 per cent of men die from cardiovascular disease in this country, then it becomes very important to address that which is necessary in order to try to prolong valuable life for as long as possible in the most cost effective fashion—is that there have been briefs submitted to the Ontario government repeatedly now, over the course of the last four years in this area and, so far, there has been no response.

[Traduction]

moment justement où nous en arriverions aux limites d'un système de type ouvert?

**M. MacMillan:** Il est parfois préférable, dans cet ordre d'idée, de voir les choses dans une perspective pratique.

Le gouvernement a repris à sa charge le financement, la construction et l'homologation des maisons de repos et autres institutions paramédicales. Il y a cinq ans, dans ma localité, si vous demandiez à un médecin ou à une infirmière quel était le besoin le plus criant, ils auraient répondu des maisons de repos. Auparavant, on en construisait à la demande, mais ce n'est plus le cas: il faut maintenant passer par le conseil d'hygiène de district et par le ministère.

Il y a environ deux ans, le député local avait annoncé qu'il y aurait 30 lits supplémentaires en maison de repos. L'an dernier, il annonça que le permis avait enfin été accordé. Il y a trois mois, je lui ai demandé: où sont ces lits? «Les plans sont en voie d'homologation». Ainsi, les choses vont tellement lentement que les patients s'entassent dans les salles réservées aux malades chroniques, dans les salles de soins intensifs, ils se contentent de civières dans les salles d'urgence et il n'y a aucune soupape de trop-plein possible. Tout est sous l'entier contrôle du gouvernement.

**M. Blaikie:** Je m'arrangerais pour avoir un meilleur gouvernement, dans ces conditions.

**M. Scully:** Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais en dire un peu plus long sur le rôle de la médecine au niveau de la planification. A mon sens, il ne viendrait à l'idée de personne de blâmer quelque secteur que ce soit de la profession médicale au Canada de l'aspect compétitif de l'exercice de la profession et de l'apparition du genre de traitement extrêmement coûteux du genre de ce qui s'est produit dans certaines régions des États-Unis. De toute évidence, c'est une évolution que personne ne souhaite au Canada, et que notre pays ne saurait d'ailleurs, pas plus que les États-Unis, se permettre. Au contraire, les milieux médicaux n'ont pas ménagé leurs efforts de coopération avec les gouvernements pour rendre opérationnelles des ressources coûteuses d'utilisation, lorsqu'il s'avérait qu'elles étaient indispensables.

Un exemple particulier que quelqu'un comme moi serait bien placé pour évoquer serait le développement, mettons de cardio-chirurgie en Ontario et au Canada en général, domaine dans lequel nous avons assisté à un effort tout à fait direct et concerté entre le gouvernement, les écoles de médecine et les praticiens, effort qui avait pour but de régionaliser ces ressources étant donné qu'elles sont extrêmement coûteuses. L'une de nos sources actuelles de frustration est que notre participation ne semble plus vraiment un facteur important lorsqu'il s'agit de décider des modalités d'expansion du développement régional. La situation actuelle dans le domaine des maladies cardiaques et cardio-vasculaires—et vous devez admettre qu'il est extrêmement important de décider, dans ce domaine, de ce qui est nécessaire pour arriver à prolonger autant que possible cette précieuse espérance de vie de la façon la plus rentable possible compte tenu qu'au Canada 50 p. cent des femmes et 46 p. cent des hommes meurent de problèmes cardio-vasculaires—est que le gouvernement ontarien est, depuis quatre ans,



[Text]

• 1840

It is literally true that waiting periods are getting longer for heart catheterization and for surgery, and patients are dying in the process. If they have the money, they have the option of going to the United States, but it is clearly the case that very few people have that kind of money, nor should they have to have that kind of money. We believe there should be a reasonable access to good quality care, just as you do, and that is the issue of underfunding which is of great concern in the high technology areas, if you will, for those of us who are involved in it. However, the return, in terms of productive life for the citizens of the country, is very significant if you can meet those needs.

**Mr. Blaikie:** Sometimes it seems that the word "underfunding" is about the only place where the NDP and the CMA come together, but I hope that maybe over time, through discussions like this, we can find some more common ground.

**The Chairman:** I figured you would learn, Mr. Blaikie.

**Dr. Moran:** Mr. Chairman, if I may make a supplementary. When we are talking about government, we are not making partisan political statements. It is the generic body, "big government", regardless of the party. That is what concern us.

**The Chairman:** I saw some figures about four or five years ago that showed that the after-tax income of doctors in Ontario had actually decreased over a period of five or six years. Do you have figures that you can tell us, on average, say, in the last 10 years, what has happened to the after-tax income of doctors in Ontario?

**Dr. Moran:** No, sir, we did not come here to advocate our financial status. I will say that there is a very excellent report that has been made public. It is the report of the factfinder chairman of our negotiating committee, who did a very exhaustive study of this matter, and if you would like, I would be happy to provide you with copies of that report.

**The Chairman:** I was not posing the question because I wanted you to advocate your financial position, but I am trying to establish something. I think those figures showed that it was in Ontario where the relative position of physicians, over a period of five years before that, had worsened compared to the Canadian average and to other provinces. Is this still correct? Is this still the kind of trend?

**Dr. Moran:** Yes . . .

**The Chairman:** I am talking about after-tax income, not counting inflation.

**Dr. Moran:** Yes. There is a couple of ways that you can express it. Do not hang me on the numbers because I have looked at them in the last little while, but the purchasing

[Translation]

inondé de mémoires à ce sujet, mémoires qui jusqu'à présent sont restés sans réponse.

Il n'est pas exagéré de dire que les période d'attente sont de plus en plus longues pour les patients nécessitant une intervention cardiologique ou une cathétérisation, et qu'ils peuvent fort bien mourir en attendant de passer sur la table d'opération. S'ils en ont les moyens, ils peuvent toujours aller aux États-Unis mais, soyons francs, très peu de gens peuvent se le permettre et, d'ailleurs, on ne devrait pas avoir à en arriver là. Tout comme vous, nous estimons que des soins adéquats devraient être à la portée de tout le monde, et nous en revenons dès lors au problème de la carence de financement qui ne laisse pas de préoccuper considérablement les secteurs à technologie de pointe, c'est-à-dire tous ceux qui y ont recours. Toutefois, il ne faut pas oublier que l'augmentation de l'espérance de vie utile de nos citoyens revêt une importance considérable et justifie dès lors qu'on satisfasse à ces besoins spécifiques.

**M. Blaikie:** Il semble parfois que l'expression «carence de financement» soit le seul point de tangence des opinions du NPD et de l'AMC, mais j'espère qu'avec le temps peut-être, grâce à des discussions comme celle-ci, nous puissions trouver davantage de terrains d'entente.

**Le président:** J'étais certain que vous finiriez par apprendre, monsieur Blaikie.

**M. Moran:** J'aimerais ajouter quelque chose, monsieur le président. Lorsque nous parlons du gouvernement, nous nous abstenons de prendre position de façon subjective. Nous parlons au sens large de l'appareil gouvernemental, quel que soit le parti au pouvoir. Voilà ce qui nous inquiète.

**Le président:** J'ai pris connaissance de certains chiffres remontant à il y a quatre ou cinq ans et selon lesquels le revenu net des médecins ontariens avait en fait diminué sur une période de cinq ou six ans. Pourriez-vous nous dire en moyenne, mettons pour les dix dernières années, comment a évolué le revenu après impôt des médecins ontariens?

**M. Moran:** Excusez-moi, monsieur, mais nous ne sommes pas venus ici pour plaider notre cause financière. Je vous signale à ce sujet l'existence d'un rapport public extrêmement bien fait, œuvre du président enquêteur de notre comité de négociations, qui a étudié la question très en détail et, si vous le souhaitez, je serais heureux de vous en faire tenir copie.

**Le président:** Je ne vous posais pas la question pour vous obliger à plaider votre cause financière, je voulais simplement faire la preuve de quelque chose. A mon sens, ces chiffres révèlent que c'est en Ontario que la situation financière des médecins, au cours de cette période de cinq ans dont je viens de parler, s'est le plus dégradée par rapport à la moyenne canadienne et par rapport aux autres provinces. Est-ce toujours le cas? Cette tendance s'est-elle maintenue?

**M. Moran:** En effet . . .

**Le président:** Je parle ici du revenu net, après impôt, et sans tenir compte de l'inflation.

**M. Moran:** Oui. On peut d'ailleurs le représenter de différentes manières. Ne me fustigez pas si je me trompe quant aux chiffres, car cela fait un certain temps que je ne les ai pas

[Texte]

power of Ontario physicians was eroded, I think, about 30 per cent over seven or eight years. That gets rid of overhead and tax. This is the actual real net income. Furthermore, about 10 years ago—I think my figure is accurate . . .

**The Chairman:** That is only about the same rate as the erosion of members of Parliament salaries. I thought you were doing worse than that.

**Dr. Moran:** What is the subject of this study, sir?

I think another index that might be useful to you is that the whole profession has been squeezed. About 10 years ago, Ontario's physicians' average net income was about 5 per cent higher than the national average, and we think for good reason. The last recorded measure was, I think, in 1979 and we had slipped to 5 per cent below the national average. So even within the over-all squeeze, we were squeezed a little selectively.

**The Chairman:** What is considered to be the number of years that a surgeon, for example, is in his productive years? How many years does a surgeon have to establish himself financially? You say that you do close to 300 major surgeries a year?

• 1845

**Dr. Scully:** Heart surgery, yes.

**The Chairman:** A year?

**Dr. Scully:** Yes.

**The Chairman:** How long can you continue doing that?

**Dr. Scully:** To answer the question in a broader sense, there have been some studies of this—and again I am not familiar with the numbers, not knowing that this would come up for discussion—but an individual may graduate from medical school at about age 24 or 25, then if he does specialty training he will be ready to go into community practice at about age 30, and academic practice at about 32. If it is a specialty like cardiac surgery or neurosurgery, then he will be 34, 35 or 36 by the time he has finished going to school. While it is true that recently the income of interns in residence has appreciated significantly—and I think appropriately—they certainly were poorly paid for many years.

So you are starting from a base of age 30—25, 30 or 35. It is estimated that in family practice, if your own health remains reasonable, you can continue—and Bob can comment on this—certainly to age 65 if not beyond that. When you get into a very high stress area such as mine where the success rate of those who just finish the program and get into practice is maybe 1 in 100 of those who start, and if you get by the marital breakdown and the alcoholic problems and the drug problems that can happen in a high stress area anywhere, whether it is in Ottawa or in a hospital . . .

**The Chairman:** There is no such thing in Ottawa.

[Traduction]

consultés, mais je dirais que le pouvoir d'achat du médecin ontarien a diminué d'environ 30 p. 100 sur une période de sept à huit ans. Et ceci sans tenir compte des frais généraux et de la fiscalité. Je parle du revenu réel net. Qui plus est, il y a environ dix ans—et je crois que le chiffre est exact . . .

**Le président:** Cette dégradation se compare parfaitement à celle qui frappe les députés. Je pensais que c'était encore pire dans votre cas.

**M. Moran:** Voyons, monsieur, quel est le véritable but de cette étude?

Un autre indice qui pourrait vous être utile, je crois, est le fait que l'ensemble de la profession médicale a été touchée. Il y a environ dix ans de cela, le revenu net moyen du médecin ontarien était supérieur d'environ 5 p. 100 à la moyenne nationale et ce, je pense, pour d'excellentes raisons. Les dernières statistiques compilées valent, je crois, pour 1979, année au cours de laquelle nous sommes passés à 5 p. 100 au-dessous de la moyenne nationale. Ainsi, même si l'on tient compte du fait que c'est tout le secteur qui a été touché, l'Ontario en a particulièrement souffert.

**Le président:** Selon vous, sur combien d'années productives un chirurgien peut-il compter? Combien d'années faut-il à un chirurgien pour être financièrement à l'aise? Vous dites effectuer près de 300 opérations importantes par année?

**M. Scully:** En chirurgie cardiaque, en effet.

**Le président:** Par année?

**M. Scully:** En effet.

**Le président:** Pendant combien de temps pouvez-vous continuer à ce rythme?

**M. Scully:** J'ignorais que cette question serait posée alors je n'ai pas les chiffres, mais pour répondre dans un sens plus large, certaines études ont été effectuées sur ce sujet. Un étudiant en médecine peut terminer ses études à l'âge de 24 ou 25 ans, ensuite s'il veut se spécialiser il pourra commencer à pratiquer vers l'âge de 30 ans environ et vers l'âge de 32 ans s'il désire enseigner. Dans le cas d'une spécialité comme la chirurgie cardiaque ou la neurochirurgie, alors il aura 34, 35 ou 36 ans lorsqu'il terminera ses études. Mais il est vrai que le traitement des internes a augmenté sensiblement récemment, et c'était justifié, je pense, car ils ont été très mal payés pendant de nombreuses années.

Vous commencez donc à pratiquer à l'âge de 25, 30 ou 35 ans. Pour un médecin de famille, si votre santé est bonne, et Bob pourra certainement en dire davantage là-dessus, vous pouvez certainement continuer de pratiquer jusqu'à l'âge de 65 ans et même davantage. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une spécialité où la pression est très forte, comme la mienne, où le taux de succès des diplômés qui entrent en pratique est peut-être de l'ordre de 1 sur 100, si vous évitez les problèmes de divorce, d'alcoolisme et de drogue qui peuvent se produire dans n'importe quel domaine où la pression est très forte, que ce soit à Ottawa ou dans un hôpital . . .

**Le président:** Il n'y a rien de tel à Ottawa.



[Text]

**Dr. Scully:** ... then it is considered that someone like myself may have 15 years of peak productivity before the physical stress begins to get you down. That is not to say that you cannot continue beyond that point but not at a peak volume.

**The Chairman:** In what you were trained for, you are at your maximum for about 15 years.

**Dr. Scully:** Well, I am 40 years old and I am probably going to be at my peak in terms of what I am able to do with endurance and experience for the next 10 years. Certainly most cardiac surgeons begin to slow down in terms of what they are trying to do in volume and innovative techniques after the age of 50. Of course there are exceptions. In the age category of late 30s to late 40s is the 10-year peak and it tapers off over the next 10 years.

**The Chairman:** All right. The reason I am asking you these questions is that I think in a sense it is related. You talk about physicians' alienation. To what extent is this the cause of physicians' alienation: the fact that the after tax income has eroded, so these people know the same financial pressures that we all do? To what extent is this problem the level of income that has been approved by your different political processes? You seem to come down on the side of opting out—extra billing—whether or not you call it extra billing and it seems to me that is not exactly the same issue.

I am very concerned, for example, about the impact of extra billing or opting out. I am very concerned about that. I am also very concerned about the failure of the political process in some provinces of recognizing that some doctors have to earn more than others. And if the problem has been the failure of the political process to approve that, then I would like that to be established. I do not want the medicare program in the country eroded. I do not want to see a departure from the original concept just because the political process somewhere else—I think mostly provincial; I do not think the problem is federal unless you can say that the capping in 1975 had an effect on that—has failed to recognize that doctors, like some others in society, should be paid more. However, it seems to me that there are other ways to do that than by going to opting out or extra billing or other things. I would rather go the way of explaining to the public that, yes, doctors have to be paid more, but pay them through the taxpayer generally, based on the ability of the taxpayer to pay, rather than eroding the basic concept of Medicare.

• 1850

**Dr. Scully:** Mr. Chairman, to comment on your question about reflection on income and erosion of income and practice lifetime, when the profession has talked about erosion of income or erosion of purchasing power, if you will, that is for the same unit of work done now as was done ten years ago, not a reflection of the volume of work done by an individual. In any high stress area, and there are a lot of high stress areas, it

[Translation]

**M. Scully:** ... alors on conclut que quelqu'un comme moi peut avoir 15 années de productivité maximum avant que l'usure physique l'oblige à ralentir. Cela ne veut pas dire que vous ne pouvez pas continuer par la suite, mais pas au même rythme.

**Le président:** En fait, dans votre spécialité, votre productivité maximum dure environ 15 ans.

**M. Scully:** Ma foi, j'ai 40 ans et les dix prochaines années représenteront probablement mon rendement maximum tant sur le plan de l'endurance que de l'expérience. Passé l'âge de 50 ans, la plupart des chirurgiens du cœur commencent à réduire le volume de travail qu'ils accomplissent et les nouvelles techniques qu'ils essaient. Bien sûr, il y a des exceptions. Ces dix années de productivité maximum se situent entre la fin de la trentaine et la fin de la quarantaine; la productivité diminue ensuite graduellement au cours des dix années suivantes.

**Le président:** Très bien. Je pose ces questions car je crois qu'elles sont connexes au sujet dont nous discutons. Vous parlez de l'aliénation des médecins. Dans quelle mesure cela n'en est-il pas la cause: le fait que leur revenu après impôt a diminué, donc ces gens-là subissent les mêmes pressions financières que nous tous. Dans quelle mesure le problème n'est-il pas relié au niveau d'honoraires approuvés par les différents processus politiques? Vous semblez choisir le déconventionnement ou la facturation supplémentaire comme on l'appelle et il me semble que ce n'est pas exactement la même chose.

Par exemple, je suis très inquiet des répercussions de la facturation supplémentaire ou du déconventionnement. Cela me préoccupe beaucoup. Je suis aussi très préoccupé du fait que certains gouvernements provinciaux ne comprennent pas que ces certains médecins doivent gagner plus que d'autres. Si le problème provient de l'inaptitude de la démarche politique à cet égard, alors je voudrais qu'on le prouve. Je ne désire pas l'érosion de notre programme national d'assurance-maladie. Je ne voudrais pas que l'on abandonne le concept original simplement parce qu'à un moment donné la démarche politique, surtout au niveau provincial, et je ne pense pas que le problème se situe au niveau fédéral à moins que les limites imposées en 1975 aient eu cet effet, alors simplement parce que le système politique n'a pas compris que les médecins, comme d'autres dans la société, devraient être payés davantage. Toutefois, à mon avis, il est possible de le faire admettre sans avoir recours au déconventionnement ou à la facturation supplémentaire ou autre. Je préférerais expliquer au public que les médecins doivent être rémunérés davantage, mais en faisant appel au contribuable en général en fonction de la capacité de payer de celui-ci plutôt que d'attaquer le concept fondamental de l'assurance-maladie.

**M. Scully:** Monsieur le président, pour répondre à vos commentaires sur les honoraires et leur érosion, et la durée de la pratique, lorsque la profession parlait de l'inclusion des honoraires ou du pouvoir d'achat, si vous voulez, on se basait sur la même unité de travail effectuée il y a dix ans, et non sur le volume de travail fait par une personne. Dans les domaines où l'on travaille sous grande pression, et ils sont nombreux,

[Texte]

is usually not possible for an individual to continue at peak productivity under maximum stress for much longer than ten or fifteen years. There are ways in which income can be protected, as an individual gets older, with higher consultation fees, if you will, or other sources of income, or the load can be picked up by other people, and that certainly happens in medical groups as well. A senior physician may not take call as often, but by virtue of having developed the group, he benefits as a senior associate in income the same way as somebody who is younger who might be doing more work than he is at that time, and that happens in business as well. There is in medicine no mechanism for payment for experience or seniority, so if I am doing my first double valve replacement when I start off in practice on July 2 when my training is finished, and the professor who has done five thousand valve replacements does one the next day, the fee is exactly the same, whatever one says about that.

**The Chairman:** Surely, there is one area where maybe that could be changed without necessarily going to opting out or extra billing. Is it the political process that is failing to recognize that?

**Dr. Moran:** Well, I think, sir, what you say is philosophical correct, but I must confess to a certain cynicism about the ability of the system to operate in an effective way in these matters. I suggest to you that, as we are moving into the public sector in terms of our source of payment, we have great similarities to many other groups of people who work in the public sector. I think of teachers and bus drivers and postal workers and a whole host of others, firemen. There is an income policy set; they have all forms of collective bargaining, binding arbitration, sanctions, you name it, and the whole public sector is shot through with strife and turmoil and strike and rancor and hostility and so on. I might suggest to you in terms of an income policy, well why us? If the answer is that perhaps society should become sufficiently organized that we have an income policy for everybody, then I suggest to you that Plato thought that was a good idea about the fourth century B.C.; it did not work then and I really have grave concerns about whether it will work now.

**The Chairman:** Well, I am not sure that recognizing doctors' values to society necessarily means that you have to go to a very fixed incomes policy. I see a possibility to accommodate that without really going to a fixed incomes policy generally, but the point is that I would like somebody to comment precisely on the question of the alienation of the physician in Ontario. To what extent has this been caused by the financial pressures of the adjustment in the erosion of his salary, and not necessarily by the fact that he cannot bill a patient directly. I can understand that your strategy in terms of politics may be to say, well the only way we will get the public to realize that—or maybe you have given up at getting the politicians to realize that—is to say, well we are going to go towards extra billing. Would you not agree with me that if the process recognized that you should be paid more, that maybe you would not have these pressures to opt out?

[Traduction]

habituellement il n'est pas possible pour une personne de produire au maximum pendant plus de 10 ou 15 ans. Il y a des façons de protéger le revenu au fur et à mesure qu'une personne vieillit, en demandant des honoraires plus élevés ou par d'autres sources de revenu, ou bien la charge de travail peut être assumée par d'autres personnes, et c'est ce qui se produit également parmi les médecins. Un médecin plus âgé voit peut-être moins de patients, mais étant celui qui a créé le bureau, à titre d'associé principal, il bénéficie des mêmes revenus qu'un médecin plus jeune qui effectue peut-être plus de travail, et cela se passe également dans le domaine des affaires. En médecine, les honoraires ne tiennent pas compte de l'expérience ou de l'ancienneté, donc si j'effectue ma première opération de remplacement de double valvule lorsque je commence à pratiquer le 2 juillet à la fin de ma formation, je touche exactement les mêmes honoraires, quoi qu'on en dise, que le professeur qui a déjà effectué 5,000 opérations semblables.

**Le président:** C'est certainement un domaine où il serait possible de modifier cela sans nécessairement avoir recours au déconventionnement ou à la facturation supplémentaire. Est-ce l'inaptitude du système politique à l'admettre?

**M. Moran:** Ma foi, je pense que sur le plan philosophique vous avez raison, mais je dois avouer un certain cynisme face à l'aptitude du système à fonctionner efficacement dans ce domaine. Je prétends que plus notre revenu provient du secteur public, plus nous avons de points communs avec beaucoup d'autres groupes travaillant dans le secteur public. Je pense aux enseignants, aux conducteurs d'autobus, aux postiers, aux pompiers et à toute une série d'autres professions. Il y a une politique salariale établie, ils ont toutes sortes de formes de négociations collectives, l'arbitrage obligatoire, les sanctions et d'autres, et tout le secteur public est ballotté par des contestations, des troubles, des grèves, de la rancœur, de l'hostilité, etc. Je prétends qu'en termes de politique salariale... pourquoi nous? Si la réponse est que peut-être la société devrait être suffisamment organisée pour que nous ayons une politique salariale pour tous, alors je vous répondrai que quatre siècles avant Jésus-Christ Platon croyait que c'était une bonne idée, mais ça n'a pas fonctionné à l'époque et je doute vraiment que ça marche maintenant.

**Le président:** Ma foi, je ne suis pas du tout convaincu qu'il faille nécessairement établir une politique salariale pour reconnaître la valeur des médecins pour la société. Je pense qu'il est possible de le faire sans appliquer une telle politique en général, mais je voudrais que quelqu'un me dise précisément jusqu'à quel point l'aliénation des médecins en Ontario provient des pressions financières justement dues à l'érosion de leur revenu et pas nécessairement parce qu'ils ne peuvent pas facturer directement le patient. Vous n'avez peut-être plus l'espoir de convaincre les politiciens, et je peux comprendre que votre stratégie politique soit de choisir la facturation supplémentaire pour amener le public à comprendre. N'êtes-vous pas d'accord avec moi que si le système admettait que vous devriez être payé davantage, alors vous ne seriez pas incités à vous déconventionner?



[Text]

**Dr. MacMillan:** Mr. Chairman, I think we talked about this earlier when we said that the figures have significantly dropped in the last year or two, and with the increase recently being the best settlement that the profession has received, as I said, it may be entirely correct that this number will get down closer to the number of 10 per cent in this province, where the word was never mentioned for eight or nine years. The alienation is not just over financial matters. The alienation is also over the threat of big government, the pronouncements of the federal Minister of Health and Welfare that frightened the hell out of doctors in Canada, the fact that last year we lost half of our incumbent graduates. We had approximately 1,300 graduates in 1979, I believe, and an effective 680 left the country. This is reducing now. In Ontario the numbers opting in are reducing, although there are still concerns, as we have outlined in the brief. The sky is not falling in, and I think the public and the profession can really look towards some optimism about the recent ability of our profession to work with government. I think we are looking towards better days, not worse days, unless the federal government pursues a course that would further alienate the profession.

• 1855

**The Chairman:** Well, I understand that the alienation is not totally caused—and I hope I did not leave the impression that I thought it was—by the financial question. But it seems to me it must be an important part of that. Contrary perhaps to other people in society, I do not want a doctor working around my heart or my head or any other part of my body, worrying about an overdraft at the bank. I would rather have other people worry about overdrafts at the bank, not somebody working on my body.

On the question of standards, in answer to one of the questions from Mr. Weatherhead, I believe, Dr. Moran talked about standards of the health care program and the health care system within the province generally. That may be true in terms of within the province, but would you not agree with me, Dr. Moran, that in terms of national standards and maintaining accessibility for Canadians from everywhere, maintaining portability, the federal government's participation in that is essential? The political process being what it is, I do not expect that the provincial government in Ontario, for example, is going to be overly concerned about what happens to an elector from Newfoundland who moves here, whereas the federal government has to account to both at the same time, on the same election day, in Ontario and in Newfoundland.

**Dr. Moran:** Yes, I agree, sir.

**The Chairman:** So in terms of these kinds of standards, you agree that a federal involvement is essential.

**Dr. Moran:** Yes, I think we state that in our statement I certainly do agree.

**The Chairman:** Well, thank you very much, Doctors, and we look forward to seeing some of you again next week. Your

[Translation]

**M. MacMillan:** Monsieur le président, nous en avons parlé tout à l'heure lorsque nous avons dit que les chiffres ont sensiblement diminué depuis un an ou deux, et étant donné l'augmentation récente qui constitue le meilleur règlement que la profession ait obtenu, il peut être tout à fait exact que ce chiffre sera ramené à 10 p. 100 pour la province, ce qui ne s'est pas vu depuis huit ou neuf ans. L'aliénation ne porte pas uniquement sur des questions financières mais aussi sur la menace des grands gouvernements, les déclarations du ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social qui jettent la frayeur parmi les médecins au Canada, et le fait que l'an dernier nous avons perdu la moitié de nos diplômés. En 1979 sur environ 1,300 diplômés, 680 ont quitté le pays. Il y en a beaucoup moins qui le font maintenant. En Ontario, le nombre de nouveaux conventionnés diminue quoiqu'il y ait toujours certains sujets de préoccupation comme nous l'avons mentionné dans notre mémoire. Le ciel ne nous tombe pas sur la tête et je pense que le public et la profession peuvent faire preuve d'un certain optimisme compte tenu de l'aptitude récemment démontrée dans notre profession à travailler avec le gouvernement. Je pense que l'avenir est prometteur à moins que le gouvernement fédéral ne maintienne une orientation qui aliénerait davantage la profession.

**Le président:** Ma foi, je comprends que votre aliénation ne découle pas uniquement de préoccupations financières et j'espère ne pas avoir donné l'impression que c'est ce que je pensais. Toutefois, à mon avis, cette considération doit y être pour une part importante. Contrairement peut-être à toute autre profession, je ne voudrais pas que le médecin qui m'opère soit préoccupé par des problèmes financiers. Je préférerais de loin que d'autres personnes aient ces problèmes et non celui qui m'opère.

Au sujet des normes, en réponse à une question de monsieur Weatherhead, je pense que le docteur Moran a parlé des normes du programme et des régimes de soins dans la province en général. C'est peut-être vrai au niveau de la province, mais ne seriez-vous pas d'accord avec moi, docteur Moran, en ce qui touche les normes nationales et le maintien de l'accessibilité des services à tous les Canadiens, le maintien de l'universalité du système, que la participation du gouvernement fédéral est essentielle? Le système politique étant ce qu'il est, je ne m'attends pas à ce que le gouvernement de l'Ontario soit trop préoccupé du sort d'un électeur de Terre-Neuve qui déménage ici, alors que le gouvernement fédéral doit tenir compte des deux en même temps, car l'élection a eu lieu le même jour en Ontario et à Terre-Neuve.

**M. Moran:** En effet, je suis d'accord.

**Le président:** Donc, pour le maintien de ce genre de normes, n'êtes-vous pas d'accord que la participation fédérale est essentielle.

**M. Moran:** En effet, je pense que nous l'avons mentionné dans notre déclaration. Je suis certainement d'accord.

**Le président:** Bien, merci beaucoup docteurs et nous espérons revoir certains d'entre vous la semaine prochaine. Votre

*[Texte]*

testimony is certainly valuable to us and I thank you very much for it.

**Dr. MacMillan:** Thank you.

**Dr. Moran:** Thank you.

**The Chairman:** The meeting is adjourned until 9.00 o'clock tomorrow morning in this room.

*[Traduction]*

témoignage nous a certainement été très valable et je vous en remercie.

**M. MacMillan:** Merci.

**M. Moran:** Merci.

**Le président:** La séance est levée jusqu'à 9 h 00 demain matin, dans cette même salle.





## APPENDIX "FISC-14"

METROPOLITAN TORONTO DEPARTMENT  
OF SOCIAL SERVICES

In an intensive review of Metropolitan and Provincial costs, conducted in 1980 using 1979 expenditures, interesting patterns in existing and traditional cost-sharing relationships were observed. An examination of all programs currently funded by the Ministry of Community and Social Services, Province of Ontario in Metropolitan Toronto and including Metropolitan expenditures, resulted in the following set of figures:

## APPENDICE «FISC-14»

MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX  
DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE TORONTO

Lors d'un examen approfondi des coûts métropolitains et provinciaux effectués en 1980 à partir des dépenses de 1979, des schémas intéressants portant sur les partages des frais existants et traditionnels ont été observés. L'examen de tous les programmes financés actuellement par le ministère des services communautaires et sociaux de la province de l'Ontario dans la communauté urbaine de Toronto, y compris les dépenses de la communauté, a donné les résultats suivants:

TABLE 1  
Total Social Services Expenditures in 1979  
According to Provincial Terms of Reference  
(all Current COMSOC and METRO Programs)

	FEDERAL	PROVINCIAL	METRO	TOTAL
1979 Expenditure	\$148,043,284	216,592,594	42,483,750	407,119,628
% of Total	36.6	53.2	10.44	100.0

TABLEAU 1  
Total des dépenses en services sociaux en 1979  
Selon les chiffres provinciaux  
(ensemble des programmes actuels COMSOC et METRO)

	FÉDÉRAL	PROVINCIAL	MÉTRO	TOTAL
Dépenses de 1979	\$148,043,284	216,592,594	42,483,750	407,119,628
% du total	36.6	53.2	10.44	100.0

Taken from a somewhat different perspective, however, and looking at total social services in Metropolitan Toronto for those programs in which Metropolitan Toronto is now involved, resulted in the following figures:

Vu d'une perspective quelque peu différente, l'examen de l'ensemble des services sociaux offerts dans la communauté urbaine de Toronto au titre des programmes auxquels participe la ville de Toronto, a donné les résultats suivants:

TABLE 2  
Total Social Service Expenditures in 1979  
According to Metro Terms of Reference

	FEDERAL	PROVINCIAL	METRO	TOTAL
1979 Expenditure	\$87,016,500	68,569,773	42,483,750	198,070,023
% of Total	43.9	34.6	21.5	100.0

TABLEAU 2  
Ensemble des dépenses en services sociaux en 1979  
Selon les chiffres de la communauté urbaine de Toronto

	FÉDÉRAL	PROVINCIAL	MÉTRO	TOTAL
Dépenses de 1979	\$87,016,500	68,569,773	42,483,750	198,070,023
% du total	43.9	34.6	21.5	100.0



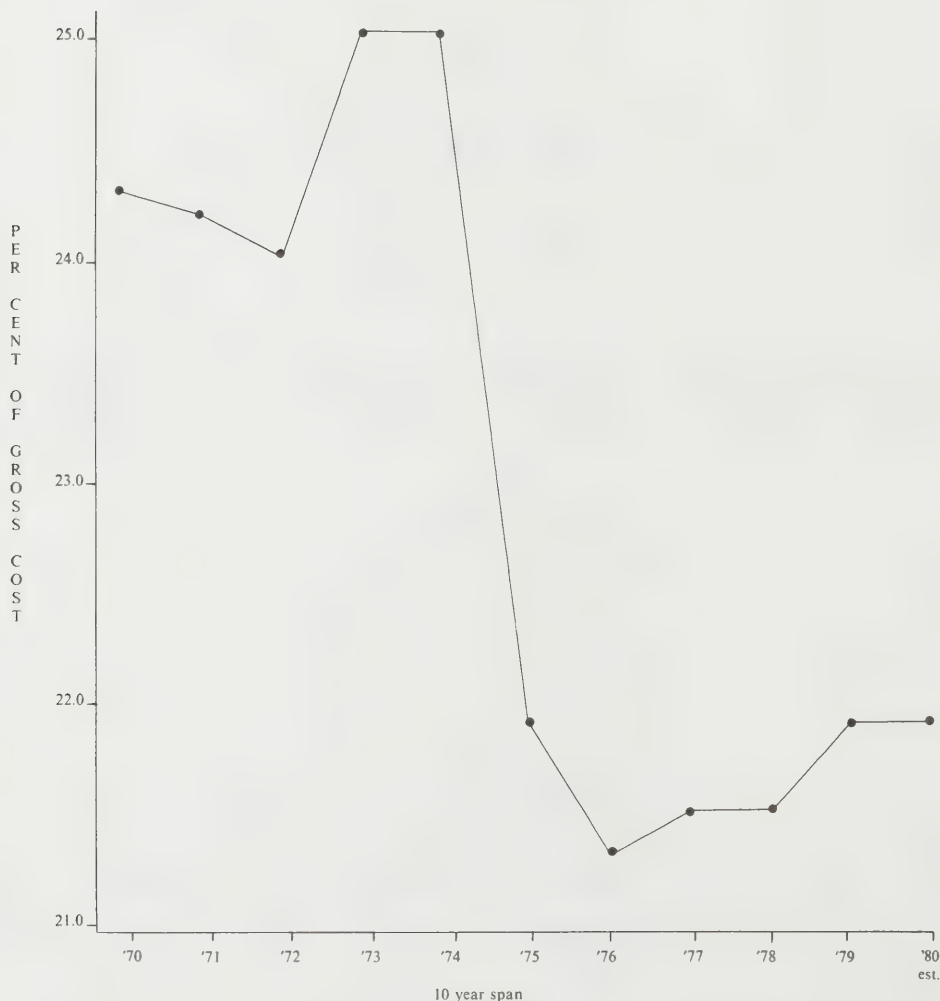
From the Metropolitan perspective, then, the Metropolitan investment in social services in its area of jurisdiction is substantial; 21.5 per cent of expenditures overall represents a larger share than that envisaged in most of the provincial legislation by even the most generous costs-sharing formula, i.e., 50/30/20.

From a more historical perspective, though, a preliminary analysis was also carried out of the 1970 through 1980 social services expenditures by Metropolitan Toronto, expressed as a percentage of net over gross expenditure. The results of that historical analysis are set out below in Graph 1:

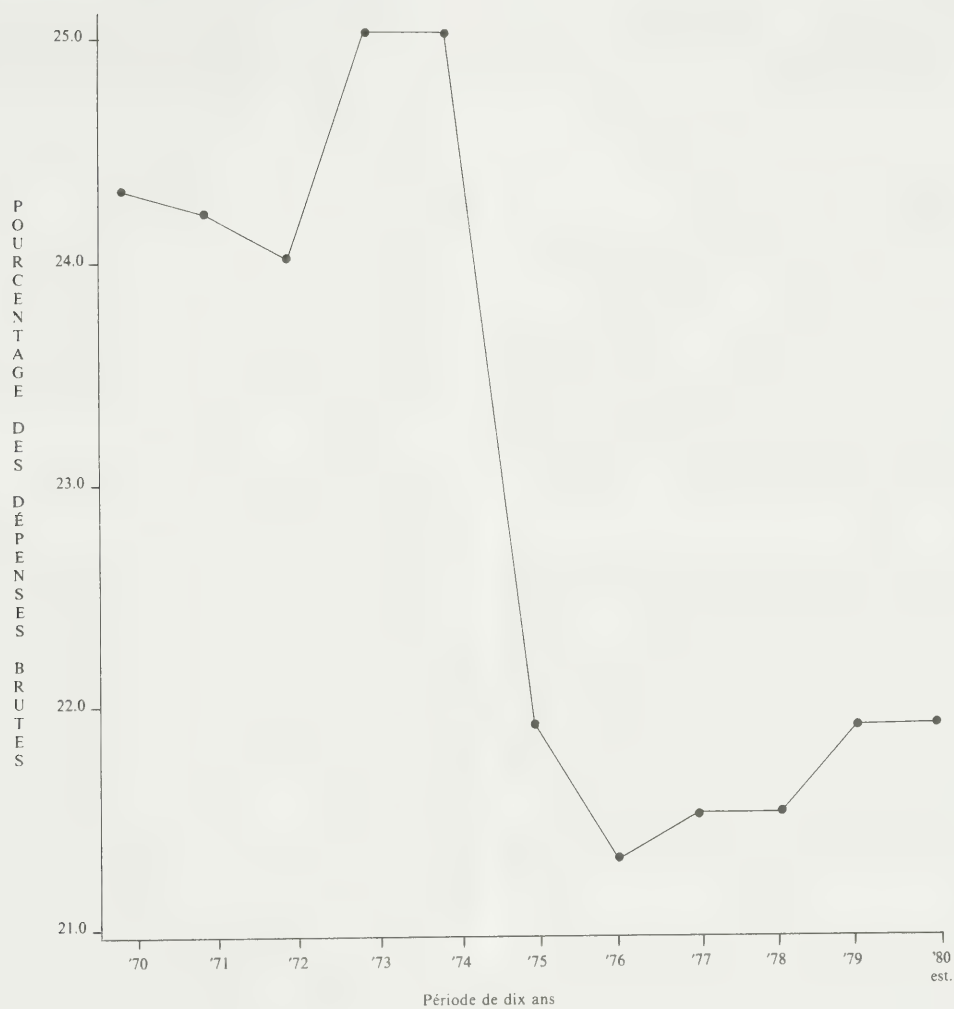
Par conséquent, du point de vue métropolitain, l'investissement de la ville dans les services sociaux relevant de la compétence est important: 21,5% des dépenses totales représentent une plus grande part que celle envisagée dans la plupart des lois provinciales même selon la formule de partage des coûts le plus optimiste, c'est-à-dire, 50/30/20.

D'un point de vue traditionnel cependant, une analyse préliminaire des dépenses en services sociaux engagées par la communauté urbaine de Toronto de 1970 à 1980, exprimées en pourcentage des dépenses nettes par rapport aux dépenses brutes, a également été effectuée. Les résultats de cette analyse figurent ci-dessous au graphique 1:

GRAPH 1  
METROPOLITAN TORONTO SOCIAL SERVICES EXPENDITURES 1970-1980  
NET COST AS A PERCENTAGE OF GROSS COST



GRAPHIQUE I  
DÉPENSES DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE TORONTO EN SERVICES SOCIAUX — 1979-1980  
POURCENTAGE DES COÛTS NETS PAR RAPPORT AUX COÛTS BRUTS





## APPENDIX "FISC-15"

Brief Submission to the  
 PARLIAMENTARY TASK FORCE  
 ON FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL  
 ARRANGEMENTS

by  
 the Social Planning Council  
 of Metropolitan Toronto

April 30, 1981

## CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

1. It is suggested herein that the present arrangements under which the federal government shares in the financing of Canada's major human service programs has meant a denial of the basic and historical tenets that underly the development of these human services. The federal government has become less able to assure economic stability. It has certainly become less flexible in the means it can use to guarantee stable incomes and full employment.

2. Recent developments in both health and post-secondary education programs lead to doubts with respect to the current commitment of Canadian governments to the quality of services provided and access to them. This is especially true in the case of health. The recent report, *Canada's National-Provincial Health Program for the 1980s: A Commitment for Renewal*, dubbed the *Hall Report* after its author, the Honourable Emmett M. Hall, C.C., Q.C., details the decline in universal accessibility to our health care system. The report of the Ontario Council on University Affairs, *System on the Brink* (1979), details tendencies in Ontario's post-secondary education system. These tendencies may be more prevalent in Ontario than in other provinces, but the tendencies are largely national in extent.

3. *There is a need for the federal government to return to its previous commitment to full employment and the maintenance of adequate national standards in the delivery of human and social services. Full employment should remain the first principle of social security, as was emphasized almost forty years ago in the report on social security by L. Marsh.*

4. There is little doubt that the federal government is paying a larger share of the costs of health and post-secondary education programs now than it did six years ago. There is insufficient recognition that this share is not much above that predicted when the existing arrangements were entered into or that this share is still little above 50 per cent. We can nevertheless understand why the federal government might be concerned with respect to its existing commitments.

5. They appear particularly onerous in light of the failure of the federal government to gain sufficient access to rapidly growing resource revenues and in light of provincial spending restraints. However, we do not think that the users of Canada's health care and post-secondary education system should

## APPENDICE «FISC-15»

Exposé sommaire présenté au  
 GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE  
 SUR LES ACCORDS FISCAUX ENTRE  
 LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL  
 ET LES PROVINCES

Par le  
 Social Planning Council of  
 Metropolitan Toronto

30 avril 1981

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Nous estimons que les accords actuels aux termes desquels le gouvernement fédéral contribue au financement des principaux programmes canadiens de services personnels équivalent à une négation des principes historiques fondamentaux qui sous-tendent l'évolution de ces services. Le gouvernement fédéral n'est plus à même, comme autrefois, d'assurer la stabilité économique. Il est certainement devenu moins souple au niveau des moyens qu'il peut utiliser pour garantir des revenus stables et le plein emploi.

2. Des faits nouveaux dans les programmes de santé et d'enseignement postsecondaire soulèvent des doutes quant à l'engagement actuel des gouvernements canadiens à l'égard de la qualité des services et de leur accessibilité. Cela est particulièrement vrai pour les services de santé. Le récent rapport intitulé *Le programme de santé national et provincial du Canada pour les années 1980: engagement au renouveau*, baptisé *Rapport Hall* du nom de l'auteur, l'hon. Emmett M. Hall, C.C., C.R., décrit en détail le déclin de l'accessibilité universelle de notre système de soins médicaux. Le rapport de l'Ontario Council on University Affairs, intitulé, *System on the Brink* (1979), expose en détail les tendances du système d'éducation postsecondaire en Ontario, tendances qui sont peut-être plus fortes dans cette province que dans les autres, mais qui ont aussi une portée nationale.

3. *Il est nécessaire que le gouvernement fédéral s'engage de nouveau à assurer le plein emploi et le maintien de normes nationales adéquates relativement à la prestation des services personnels et sociaux. Le plein emploi devrait rester le principe de base de la sécurité sociale, comme le soulignait L. Marsh dans son rapport sur la question, il y a presque 40 ans.*

4. Certes, par rapport à il y a six ans, le gouvernement fédéral paie aujourd'hui une plus grande part des coûts des programmes de santé et d'éducation postsecondaire. Mais cette part, légèrement supérieure à 50 p. 100 n'est pas beaucoup plus élevée que celle qu'on avait prévue au moment de conclure les accords actuels. Nous comprenons néanmoins que le gouvernement fédéral puisse se préoccuper au sujet de ses engagements actuels.

5. Ils semblent particulièrement onéreux vu l'incapacité du gouvernement fédéral de s'approprier une part suffisante de la masse croissante des recettes provenant de l'exploitation des ressources et vu les restrictions budgétaires provinciales. Cependant, les usagers du service de soins médicaux et d'édu-

suffer simply because the federal government has not yet found a way to gain access to a lucrative revenue source.

6. The federal government could both solve the dilemma of the opened financing arrangements and decline in service quality that has occurred with block-funding, if it returned to cost-sharing principles, which prevailed prior to 1977, and insisted that federal funds be spent on the programs for which they were intended. The federal government currently finances about half of Canada's health budgets if the programs included are defined more broadly than before 1977, as noted in paragraph 10 below. A new cost-sharing formula for establishing future federal transfers should incorporate the broader definition of health spending. The advantage for the federal government of a return to shared cost funding would be that its future contributions to the established programs would be only 50 per cent of provincial spending increments, rather than the 70 or 80 per cent over the past five years. The federal funding formula we are proposing would incorporate the 13.5 tax points transferred to the provinces in 1977.

7. We foresee several positive results from the implementation of the above principles. Firstly, federal funding would be tied to provincial budgetary spending on the established programs rather than to tax collections or growth in the gross national product. Secondly, the incentive to reduce the quality of human service programs, which has existed under block funding, would be lessened. A provincial government would receive a dollar for the established programs only if it spent a dollar. The proposed principles would allow the federal government to reduce its fiscal transfers to provinces like Ontario that had been practising unusually stringent spending controls.

8. There is considerable disagreement amongst economists as to whether the present magnitude of the federal budgetary deficit is harmful. Some argue that a deficit is appropriate at a time of slow economic growth. Others argue that the present deficit is inflationary. To the extent that the deficit is harmful, the federal government, we recognize, would still be left the issue of how to cover it. We argue below that this issue can be totally separated from that of established programs financing. There are many ways to raise additional revenues. The federal government can reduce growing tax expenditures. It can increase tax levels. If such measures are required they should be confronted directly. We strongly object to the proposal to further sacrifice Canada's human service programs to solve the growing budgetary dilemma of either level of government.

## BACKGROUND TO CURRENT FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL RELATIONS

1. The current mix of tax-sharing arrangements, shared cost programs, equalization payments and revenue guarantees which constitute the subject under investigation by this Parliamentary task force is the product of a variety of complex and

cation postsecondaire du Canada n'ont pas à être pénalisés simplement parce que le gouvernement fédéral n'a pas encore trouvé moyen de capter cette source abondante de recettes.

6. Le gouvernement fédéral pourrait résoudre le dilemme des accords financiers non limitatifs et de la baisse de la qualité des services due à la formule globale de financement en revenant au principe du partage des frais qui régnait avant 1977 et en s'assurant que ses fonds sont affectés aux programmes auxquels il les a destinés. Le gouvernement fédéral finance actuellement près de la moitié du budget de la santé au Canada si l'on définit plus largement qu'en 1977 les programmes qui y sont inclus, comme nous le signalons au paragraphe 10 ci-dessous. Une nouvelle formule de partage des frais en vue de l'établissement des futurs transferts fédéraux devrait tenir compte de cette définition élargie. Le gouvernement fédéral aurait avantage à revenir au partage des frais, car ses futures contributions aux programmes établis ne représenteraient que 50 p. 100 des augmentations de dépenses provinciales, plutôt que 70 p. 100 ou 80 p. 100 comme ce fut le cas au cours des cinq dernières années. La formule de financement fédéral que nous proposons engloberait les 13,5 points fiscaux transférés aux provinces en 1977.

7. Plusieurs résultats positifs découleraient de l'application des principes énoncés ci-dessus. Premièrement, le financement fédéral serait lié aux dépenses budgétaires provinciales concernant les programmes établis plutôt qu'aux recouvrements d'impôts ou à la croissance du produit national brut. Deuxièmement, l'incitation à réduire la qualité des programmes de services personnels qui existait avec la formule globale de financement serait moindre. Un gouvernement provincial recevrait un dollar pour les programmes établis, à condition qu'il en dépense lui-même autant. Les principes proposés permettraient au gouvernement fédéral de réduire ses transferts fiscaux à des provinces comme l'Ontario, qui ont particulièrement restreint leurs dépenses.

8. Les économistes ne s'entendent guère sur la question de savoir si l'ampleur du déficit budgétaire fédéral actuel est préjudiciable. Certains allèguent qu'un déficit est approprié en période de faible croissance économique. D'autres prétendent qu'il est inflationnaire. Dans la mesure où le déficit est préjudiciable, il resterait au gouvernement fédéral à déterminer comment le combler. Nous soutenons ci-dessous que cette question peut être isolée de celle du financement des programmes établis. Il y a beaucoup de moyens d'obtenir des recettes supplémentaires. Le gouvernement fédéral peut réduire les dépenses fiscales croissantes. Il peut augmenter les niveaux d'imposition. Si de telles mesures sont nécessaires, il faut y faire face directement. Nous nous opposons énergiquement à la proposition voulant qu'on sacrifie davantage les programmes de services personnels au Canada pour résoudre le dilemme budgétaire croissant des gouvernements, fédéral ou provinciaux.

## HISTORIQUE DES RAPPORTS FISCAUX ACTUELS ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

1. Les divers accords concernant le partage des impôts, les programmes de partage des frais, les paiements de péréquation et le revenu garanti, qui constituent l'objet de la présente enquête du groupe de travail parlementaire, sont le fruit d'un



interdependent factors. Any attempt to radically revise existing arrangements and, more importantly, any attempt to drastically reduce the fiscal commitments of the federal government must carefully consider the circumstances which initially gave rise to them: 1) the widespread perception that emerged during the 1930's of the need for a comprehensive system of social security that could protect all Canadians against economic and social hardship; 2) the commitment made by the federal government at the end of World War II to make full use of fiscal and other economic policies to maintain high and stable levels of employment and income throughout the Canadian economy; and finally, 3) the constitutional distribution of power between the federal and provincial governments which assigned both federal and provincial levels shared access to direct taxation and the provincial level the delivery of most social programs.

2. In the eyes of those who formulated these policies in the years during and following World War II, the kinds of demands made upon governments to assume responsibility for the overall stability and levels of performance of the economy, combined with the constitutional structure of the Canadian state, made it virtually impossible for any one level of government to assume the exclusive responsibility to oversee the social and economic welfare of all Canadians. The particular mix of policies which eventually emerged was the product of many years of continuous debate and study on the part of many participants at both levels of government.

3. The first major design for the postwar fiscal and social security regime was advanced in the Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations in 1940. Underlying the analysis and recommendations of its report were two themes: 1) that each level of government needed to be guaranteed the fiscal resources adequate to ensure that they could effectively carry out their constitutionally assigned legislative responsibilities; and 2) that the recognition and preservation of provincial particularisms within the Canadian federation necessitated a clear distinction between the legislative responsibilities of the two levels of government. In an attempt to implement these principles, the Commission proposed that welfare responsibilities for unemployment insurance and old age pensions be transferred exclusively to the federal government, that responsibility over the remaining areas of welfare, health and education remain vested solely in the hands of the provinces, that the federal government be assigned exclusive control over the fields of direct taxation in order to allow it full scope for the fulfillment of its responsibility for the integration of the national economy, and that it in turn make annual national adjustment grants to the provinces to ensure them a level of fiscal resources adequate for the fulfillment of their responsibilities. The provincial governments rejected these proposals.

4. Another important impetus towards the development of the postwar fiscal and social security system was the Report on Social Security prepared by Leonard Marsh for the Advisory Committee on Reconstruction in 1943. The Marsh Report outlined a comprehensive plan for improved social insurance. The first part of his system consisted of an insurance scheme for wage earners to protect against income loss through unemployment, sickness, disability, death and maternity, which would be administered except for workmen's compensation, by

ensemble de facteurs complexes et interdépendants. Pour réviser en profondeur les accords actuels et, plus encore, pour réduire sensiblement les engagements fiscaux du gouvernement fédéral, il importe d'examiner les circonstances qui en sont à l'origine, soit: 1) la reconnaissance générale, pendant les années 30, de la nécessité d'un vaste système de sécurité sociale capable de protéger tous les Canadiens contre la misère économique et sociale; 2) l'engagement pris par le gouvernement fédéral à la fin de la Seconde guerre mondiale d'utiliser pleinement les politiques fiscales et autres politiques économiques pour maintenir des niveaux d'emploi et de revenu élevés et stables dans tous secteurs de l'économie canadienne; et enfin 3) la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, qui se sont partagés la taxation directe tandis que l'administration de la plupart des programmes sociaux était confiée aux provinces.

2. Au yeux de ceux qui ont formulé ces politiques pendant et après la Seconde guerre mondiale, les types d'exigences imposées aux gouvernements quant à la stabilité globale et aux niveaux de rendement de l'économie et la structure constitutionnelle de l'État canadien, ont rendu pratiquement impossible à un quelconque niveau de gouvernement d'assumer la responsabilité exclusive du bien-être économique et social de tous les Canadiens. L'éventail des politiques qui ont finalement vu le jour est le produit de nombreuses années de discussions et d'études suivies de la part de nombreux représentants des deux paliers de gouvernement.

3. Le premier projet important de régime fiscal et de sécurité sociale d'après-guerre a été élaboré par la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces, en 1940. Deux thèmes étaient sous-jacents à son analyse et aux recommandations de son rapport; à avoir: 1) que chaque niveau de gouvernement devait être assuré de ressources fiscales suffisantes pour lui permettre de s'acquitter efficacement des responsabilités législatives que lui assignait la Constitution; et 2) que la reconnaissance et la préservation des particularismes provinciaux dans la Fédération canadienne nécessitaient une nette distinction entre les responsabilités législatives des deux niveaux de gouvernement. Pour appliquer ces principes, la Commission proposait que l'assurance-chômage et les pensions de vieillesse ne soient confiées qu'au gouvernement fédéral, que la responsabilité des autres domaines du bien-être social ainsi que de la santé et de l'éducation reste aux seules mains des provinces, que le gouvernement fédéral ait le contrôle exclusif des domaines de la taxation directe de manière à avoir toute la marge de manœuvre nécessaire pour réaliser l'intégration de l'économie nationale, et enfin qu'il accorde annuellement des subventions d'appoint aux provinces de façon à leur assurer un niveau de ressources fiscale suffisant pour qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités. Les gouvernements provinciaux ont rejeté ces propositions.

4. Un autre élément important qui a favorisé l'élaboration du système fiscal et du régime de sécurité sociale d'après-guerre a été le Rapport sur la sécurité sociale rédigé par Leonard Marsh pour le Comité consultatif sur la reconstruction, en 1943. Le Rapport Marsh décrivait un vaste projet visant à améliorer l'assurance-sociale. La première partie de son système comprenait un régime d'assurance qui protégeait les travailleurs en cas de chômage, maladie, invalidité, mort et maternité et qui devait être administré par le gouvernement

the federal government. The second part of his insurance system called for benefits for all gainfully occupied persons to cover old age retirement, permanent disability, death of insured persons and funerals, which would also be administered by the federal government. He called for a separate family allowance scheme, as well as a comprehensive system of health insurance, a government administered program of public works projects and a federally sponsored system of training and placement facilities. Marsh's social security proposals were directly rooted within the intellectual configuration of Keynesian economic ideas which were beginning to pervade government circles during the war years. He justified the direct government expenditures on public works, as well as the comprehensive system of social insurance, in terms of the contribution which they would make to high levels of aggregate demand, and consequently to stable levels of employment and income.

5. The federal government proceeded during the final years of World War II to draft a comprehensive program for the overhaul of federal-provincial relations which would guarantee the federal government the powers it required to implement Keynesian full employment policies and put in place an improved social security and health insurance system. The final product of this lengthy process was the Proposals of the Government of Canada to the Dominion-Provincial Conference on Reconstruction, popularly known as the Green Book, in 1945. The Green Book proposals called for the following changes: 1) the provinces would forego the levying of personal and corporate income taxes, as they had done during the years of the war, and would receive in return annual unconditional subsidies from the federal government; 2) the federal government would share with the provinces the costs of a comprehensive health insurance plan and provide financial assistance to the provinces in the form of specific health grants and in the subsidization of hospital construction; 3) the federal government would assume exclusive responsibility for old age pensions, for providing assistance for those not covered by unemployment insurance; and 4) the federal government would cooperate with the provinces in the field of natural resource conservation and public investment projects. As had been the case in 1941, these were rejected by the provincial premiers on the grounds that they violated crucial principles of provincial autonomy. While the provinces rejected the federal proposals in the series of meetings held between August 1945 and May 1946, this package eventually constituted the basis of the system of shared cost programs and tax rental/sharing agreements that were gradually implemented over the next two decades.

#### THE KEYNESIAN CONTEXT FOR UNDERLYING EXISTING FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL RELATIONS

6. There was a unique combination of factors which made the federal proposals to the conference on reconstruction ultimately the most attractive. The device of the tax rental agreement, first employed during the war, allowed both levels

fédéral, sauf en matière d'accidents du travail. La seconde partie préconisait des prestations à tous les salariés couvrant la retraite, l'invalidité permanente, la mort et les frais de funérailles, lequel système devait lui aussi être administré par le gouvernement fédéral. Marsh préconisait un régime d'allocations familiales distinct, ainsi qu'un vaste système d'assurance-maladie, un programme de travaux publics administré par le gouvernement et un système de centres de formation et de placement parrainé par le fédéral. Les propositions de Marsh relatives à la sécurité sociale s'inspiraient directement des idées économiques de Keynes qui commençaient à circuler dans les milieux gouvernementaux durant la guerre. Marsh justifiait les dépenses directes du gouvernement à l'égard des travaux publics ainsi que le vaste système d'assurance-sociale en soutenant qu'ils contribueraient largement à accroître la demande globale, donc à atteindre des niveaux stables d'emploi et de revenu.

5. Au cours des dernières années de la Seconde guerre mondiale, le gouvernement fédéral mit sur pied un programme détaillé prévoyant la révision des relations fédérales-provinciales, qui permettrait de conférer aux gouvernements provinciaux les pouvoirs nécessaires pour mettre en œuvre les politiques keynesiennes de plein emploi et appliquer un meilleur système de sécurité sociale et d'assurance-maladie. Cette entreprise devait donner lieu aux propositions du gouvernement du Canada à la Conférence de 1945 entre le Dominion et les provinces sur la reconstruction, plus connue sous le nom de Livre vert. Les propositions du Livre préconisaient les changements suivants: 1) les provinces abandonneraient leur pouvoir de taxation tant sur les particuliers que sur les sociétés, comme elles l'avaient fait pendant les années de guerre, et en retour recevraient, chaque année, des subventions inconditionnelles du gouvernement fédéral; 2) le gouvernement fédéral partagerait avec les provinces les coûts d'un régime complet d'assurance-maladie et, en outre, accorderait une aide financière aux provinces en subventionnant des secteurs précis de la santé et aussi la construction d'hôpitaux; 3) le gouvernement fédéral serait seul responsable des pensions de vieillesse, de l'aide aux personnes ne bénéficiant pas des allocations d'assurance-chômage et 4) le gouvernement fédéral collaborerait avec les provinces pour conserver les ressources naturelles et financer des projets d'investissements publics. Comme en 1941, ces propositions devaient être rejetées par les premiers ministres provinciaux sous prétexte qu'elles violaient les principes sacrés d'autonomie provinciale. Même si les provinces rejetèrent les propositions fédérales lors d'une série de rencontres qui eurent lieu entre août 1945 et mai 1946, ces propositions devaient en fin de compte constituer l'ossature d'un système de partage de frais et également être à la base du partage des frais et des accords de taxation de domaines fiscaux qui allaient graduellement être mis en œuvre au cours des deux décennies suivantes.

#### LE CONTEXTE KEYNÉSIEN À LA BASE DES RELATIONS FISCALES ENTRE LE FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

6. C'est la combinaison unique de certains facteurs qui finalement a eu pour effet de rendre plus intéressantes les propositions du gouvernement fédéral à la Conférence sur la reconstruction. Les accords de location de domaines fiscaux,



of government to retain their constitutional rights to the key sources of direct taxation untouched. At the same time, however, the federal government's argument that it needed major control over these key levers of taxation to implement fiscal policies in a way that would contribute to the stabilization of employment and income levels was eventually accepted by all the provinces. The principle that the federal government should also use its access to the direct taxes in order to equalize income levels across all the provinces was also accepted as an important principle in the postwar federal system. The combination of tax rental/sharing agreements, first negotiated in 1947, was the product of a lengthy process of policy evolution and federal-provincial compromise. The great strengths of the system that was implemented was the flexibility which it allowed both levels of government. It provided the federal government with the control which it felt it needed over the major levers of fiscal policy, while guaranteeing the provinces the level of revenues which they both felt that they were entitled to and that they needed in order to carry out the constitutional responsibilities assigned to them.

7. The same principles of flexibility and adaptation underlay the negotiation of a complex series of shared cost programs, commencing with the first national health grants in 1949 and extending through to Medicare in 1968. Joint federal and provincial funding of these programs assured the federal government that adequate and consistent national standards could be maintained. The provinces retained administrative control over policies which lay within their exclusive constitutional jurisdiction. Once again the link between the shared cost programs and Keynesian fiscal ideas cannot be overlooked. The constitutional justification for the federal government's involvement in these programs was its unlimited spending power. The political justification for many of the shared cost programs, particularly in the social policy field, was the contribution that social insurance programs made to the maintenance of high levels of aggregate demand, especially in periods of economic decline, and consequently to the stabilization of overall levels of economic activity. Throughout the buoyant and expansionary economic period until the early 1970's this justification for federal involvement in the shared cost programs remained unchallenged.

8. Although the provincial governments have traditionally complained about the federal government's use of its unlimited spending power to influence priorities, it was the federal government which first raised the question seriously of its withdrawal from these fields in its June 1975 Budget. The federal government announced that it was placing arbitrary ceilings on its contributions to the Medicare Act and that it intended to terminate the Hospital Insurance Agreements in 1980, the earliest possible date. The motivation for the federal government's unilateral action was apparently twofold: on the one hand, it was concerned over the open-ended nature of its contributions to these programs and its growing inability to

auxquels on avait eu pour la première fois recours pendant la guerre, permettaient aux deux paliers de gouvernement de conserver leurs droits constitutionnels sans qu'il soit porté atteinte à leur pouvoir direct de taxation. Parallèlement toutefois, la raison invoquée par le gouvernement en vue d'exercer un contrôle plus serré sur les principaux leviers fiscaux pour mettre en œuvre les mesures budgétaires susceptibles de contribuer à la stabilisation de l'emploi et des revenus, a été finalement acceptée par toutes les provinces. Le principe voulant que le gouvernement fédéral utilise son pouvoir direct de taxation pour assurer la péréquation des revenus dans toutes les provinces fut également accepté comme un principe important du système fédéral de l'après-guerre. La combinaison des accords de location de domaines fiscaux et des accords de partage des frais, négociés pour la première fois en 1947 fut le résultat d'une longue évolution politique et d'un compromis entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les points forts du système avaient trait à la souplesse qu'il permettait aux deux paliers de gouvernement. En effet, le gouvernement fédéral disposait du contrôle qu'il jugeait nécessaire sur les principaux leviers de la politique budgétaire; quant aux provinces, elles se voyaient garantir les revenus convenus d'un commun accord auxquels elles prétendraient et dont elles avaient besoin pour faire face à leurs responsabilités constitutionnelles.

7. Les mêmes principes de souplesse et d'adaptation furent à la base des négociations d'une série complexe de programmes de partage de frais, allant des premières subventions nationales à la santé en 1949, jusqu'au régime d'assurance-maladie de 1968. Le financement conjoint par le fédéral et les provinces, a permis au gouvernement fédéral de s'assurer que des normes constamment élevées seraient maintenues. Les provinces devaient conserver le contrôle administratif des politiques qui ressortissent à leur compétence constitutionnelle exclusive. Une fois de plus, on ne peut ignorer le lien qui existe entre les programmes de partage de frais et les conceptions fiscales keynésiennes. La justification constitutionnelle de l'intervention du gouvernement fédéral dans ces programmes se fonde sur son pouvoir illimité de dépenser. Quant à la justification politique de la plupart de ces programmes, notamment dans le domaine social, elle s'explique par le rôle que les programmes d'assurance sociale ont joué pour que la demande globale reste très élevée surtout en période de dépression économique, et conséquemment pour stabiliser l'ensemble de l'activité économique. Pendant la période de vive expansion économique et jusqu'au début des années 70, les raisons qui motivaient l'intervention fédérale dans ces programmes n'ont suscité aucune remise en cause.

8. Bien que de tout temps, les gouvernements provinciaux se soient plaints de l'utilisation par le gouvernement fédéral de son pouvoir illimité de dépenser pour influencer sur l'ordre des priorités, c'est néanmoins lui qui, le premier, a sérieusement soulevé la question de son retrait dans le budget de juin 1975. A cette occasion le gouvernement fédéral annonçait qu'il plafonnait de façon arbitraire ses contributions en vertu de la Loi sur les soins médicaux et également qu'il entendait mettre fin aux accords sur l'assurance-hospitalisation en 1980, vu qu'il ne pouvait le faire avant. Cette décision unilatérale du gouvernement fédéral répondait apparemment à une double raison: d'une part, il éprouvait certaines inquiétudes quant au

control the rate of growth of a major portion of its budgetary expenditures; on the other hand, it was concerned over the different amounts that were being spent on these various programs in the various provinces. As the problems of maintaining low levels of unemployment and stable levels of price increases intensified during the mid-1970's, it became more susceptible to arguments that government deficits were a major contributor to inflation and that the assumptions of Keynesianism were no longer valid. The unilateral federal initiative of 1975 led ultimately through the complex negotiation process of 1976 to the current Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act of 1977.

#### THE FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS AND ESTABLISHED PROGRAMS FINANCING ACT, 1977

9. The Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, applies principally to joint federal-provincial financing of health insurance and post-secondary education programs. It also applies to the fiscal equalization payments to the poorer provinces. The 1977 Act does not apply to federal-provincial cost-sharing on a 50-50 basis of the Canada Assistance Plan, under which social assistance and social welfare services are financed. It will be discussed separately. The Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, provided for the transfer of 13.5 income tax points from the federal to the provincial governments, as well as for cash transfers to the provinces on an equalized per capital basis and indexed to nominal growth in Canada's gross national product. The Act also contains revenue guarantees with respect to the tax points.

10. A significant increase in the federal share of EPF programs has occurred since 1976/77. As can be seen in Table 1, the resulting federal share of the established programs increased from 44.2 per cent in 1976-1977, the year immediately prior to the implementation of the Act, to 53.8 per cent in 1979/80. The federal government has in fact contributed nearly 88 per cent of all increased costs of the Established Programs since 1976/77. It is important to qualify this conclusion in two ways. First, the federal contribution is still not much above the 50 per cent which has traditionally governed federal contributions to shared-cost programs. Secondly, two-thirds of the growth in the federal contribution occurred in the year immediately following the implementation of the 1977 Act. This part of the increase was certainly anticipated. As is shown in Table 2 the federal share was barely over 50 per cent if health and post-secondary education expenditures by the provinces are defined more broadly, that is, if health expenditures are defined more broadly than formerly under the Medicare Act and Hospital and Diagnostic Services Act.

caractère illimité de ses contributions et aussi qu'il était de moins en moins en mesure de contrôler la croissance d'une partie importante de ses dépenses budgétaires; d'autre part, il se préoccupait des sommes consacrées aux différents programmes dans les provinces. Comme minimiser le chômage et stabiliser les prix étaient devenus des problèmes plus sérieux au milieu des années 70, le gouvernement était obligé d'admettre que le déficit au secteur public était l'un des facteurs qui contribuait le plus à l'inflation et, par là même, que les hypothèses keynésiennes avaient perdu leur raison d'être. La décision unilatérale du gouvernement fédéral en 1975 devait, après les négociations complexes de 1976, se solder par des arrangements fiscaux et par la Loi sur le financement des programmes établis en 1977.

#### LES ARRANGEMENTS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES ET LA LOI DE 1977 SUR LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

9. Les arrangements fiscaux et la Loi de 1977 sur le financement des programmes établis, s'appliquent surtout au financement de l'assurance sociale ainsi qu'aux programmes d'enseignement postsecondaire ainsi qu'aux transferts de revenus au titre de la péréquation en faveur des provinces les plus pauvres. La loi de 1977 ne s'applique pas au partage de frais fédéral-provincial, à part égale, du Régime d'assistance publique du Canada, en vertu duquel sont financés l'assistance sociale et les services sociaux. Il en sera question séparément. Les arrangements fiscaux et la Loi de 1967 sur le financement des programmes établis prévoient le transfert de 13,5 points de revenus fiscaux du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux ainsi que des transferts de liquidités aux provinces, compte tenu de la péréquation par habitant et de l'indexation de la croissance nominale du produit national brut canadien. La Loi comporte également des garanties de revenus en ce qui concerne les points fiscaux.

10. Depuis 1976-1977, le gouvernement fédéral a augmenté de façon appréciable sa contribution au financement des programmes établis. Comme on peut le voir au tableau 1, la part du gouvernement fédéral est passée de 44,2 p. 100 en 1976-1977, l'année précédant tout juste l'entrée en vigueur de la Loi, à 53,8 p. 100 en 1979-1980. Le gouvernement fédéral a effectivement assumé près de 88 p. 100 de toutes les augmentations des coûts des programmes établis depuis 1976-1977. Il faut, cependant, faire ici deux importantes réserves. D'abord, la participation fédérale ne dépasse toujours pas de beaucoup la proportion de 50 p. 100 qui a traditionnellement caractérisé les accords de financement des programmes à frais partagés. Deuxièmement, les deux tiers de l'accroissement de la participation fédérale ont été enregistrés dans l'année qui a suivi immédiatement l'adoption de la loi de 1977. Cette part de l'augmentation était certainement prévue. Comme le montre le tableau 2, l'apport fédéral était à peine supérieur à 50 p. 100 si l'on définit les dépenses provinciales en matière de santé et d'éducation postsecondaire plus largement qu'aux termes de la Loi sur les soins médicaux et de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques.



Table 1  
**PROVINCIAL USES OF ESTABLISHED PROGRAM FUNDING**  
 (Health Spending Defined Under the Hospital and  
 Diagnostic Services Act and by the Medicare Act)  
 Total Expenditure on Health and  
 Post-Secondary Education and Contributions

	(\$ Millions)				
	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80
Provincial Expenditures on insured health services and Total Operating Expenditures of Post Secondary Education	11,720.2	13,284.9	14,157.5	15,594.3	17,073.3
% Growth		13.35%	6.57%	10.15%	9.48%
Federal Contribution (Dec. 1979 Estimates)	5,069.3	5,867.6	7,085.6	8,103.2	9,189.7
% Growth		15.75%	20.76%	14.36%	13.41%
Health Insurance Premiums, Fees and Other Private Contributions and Municipal Contributions	1,244.7	1,561.3	1,698.2	1,908.1	2,014.6
Provincial Contribution	5,406.2	5,856.0	5,373.7	5,583.0	5,869.0
Funding Shares					
	1975-76 %	1976-77 %	1977-78 %	1978-79 %	1979-80 %
Federal Share	43.25	44.17	50.05	51.96	53.82
Private Premiums and Municipal Share	10.62	11.75	12.00	12.24	11.80
Provincial Share	46.13	44.08	37.96	35.80	34.38

Source: Canada, Ministry of State for Social Development.

Tableau 1  
UTILISATION PAR LES PROVINCES DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

(Dépenses de santé définies en vertu de la loi sur l'assurance hospitalisation et les services diagnostiques et de la Loi sur les soins médicaux)

Total des dépenses au titre de la santé et  
l'enseignement post-secondaire et contributions

	(Millions de \$)				
	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1979-1980
Dépenses provinciales au titre des services de santé garantis et dépenses totales d'exploitation au titre de l'enseignement post-secondaire	11,720.2	13,284.9	14,157.5	15,594.3	17,073.3
% de croissance		13.35%	6.57%	10.15%	9.48%
Contribution fédérale (prévisions de décembre 1979)	5,069.3	5,867.6	7,085.6	8,103.2	9,189.7
% de croissance		15.75%	20.76%	14.36%	13.41%
Primes d'assurance-santé, droits et autres contributions privées et contributions municipales	1,244.7	1,561.3	1,698.2	1,908.1	2,014.6
Contribution provinciale	5,406.2	5,856.0	5,373.7	5,583.0	5,869.0

Coefficient de financement

	1975-1976 %	1976-1977 %	1977-1978 %	1978-1979 %	1979-1980 %
Part fédérale	43.25	44.17	50.05	51.96	53.82
Cotisations du secteur privé et part des municipalités	10.62	11.75	12.00	12.24	11.80
Part des provinces	46.13	44.08	37.96	35.80	34.38

Source: Canada, Ministère d'État au développement social.



11. The above picture is altered appreciably in the particular case of Ontario. The federal share of EPF programs in Ontario increased from 49.6 per cent in 1976/77 to 52.8 per cent in 1977/78. As can be seen in Table 3, it subsequently increased to 62.1 per cent in 1980/81, the most recent year for which expenditure estimates are available. Ontario has applied much more spending restraint than have most other provinces. The result is that taxpayers in the rest of Canada are subsidizing an increasing proportion of expenditures in Ontario. From 1976/77 to 1970/80 Ontario substituted 95 per cent of increased federal entitlements for provincial expenditures.

12. As can be seen in Tables 4 and 5, the federal share of both health and post-secondary education in Ontario has increased considerably, much more so in the case of post-secondary education than in the case of health.

13. Federal contributions to the established programs in Ontario, and especially the increase in contributions since 1977/78, present a dilemma for the federal and Ontario governments, as well as for the nation as a whole. Tax payers across Canada are paying for an increasing share of the established programs in Ontario. There are fewer hospital beds per capita. The number of doctors opting out of Medicare—charging a higher fee schedule than that reimbursed by the provincial government—has doubled in the past couple of years. Real per capita post-secondary operating expenditures declined by 6 per cent in Ontario, while they increased by about the same amount for the rest of the nation.

11. La situation décrite plus haut est substantiellement différente dans le cas de l'Ontario. La participation fédérale au financement des programmes relatifs à l'Ontario est passée de 49,6 p. 100 en 1976-1977, à 52,8 p. 100 en 1977-1978. Comme on peut le voir au tableau 3, l'apport fédéral a ensuite été porté à 62,1 p. 100 en 1980-1981, dernière année pour laquelle les données concernant les dépenses ont été publiées. L'Ontario s'est imposé beaucoup plus de contraintes budgétaires que la plupart des autres provinces. En conséquence, les contribuables du reste du pays sont réduits à subventionner une part plus grande des dépenses de l'Ontario. Entre 1976-1977 et 1979-1980, l'Ontario a utilisé 95 p. 100 de l'augmentation des fonds fédéraux pour absorber des dépenses provinciales.

12. Comme le montrent les tableaux 4 et 5, la participation fédérale au financement des programmes de santé et d'éducation postsecondaire en Ontario a augmenté considérablement, beaucoup plus dans le domaine de l'éducation postsecondaire que dans celui de la santé.

13. La participation fédérale au financement des programmes établis en Ontario, et spécialement l'accroissement de sa participation depuis 1977-1978, constitue un dilemme pour les gouvernements fédéral et ontarien, de même que pour l'ensemble du pays. Les contribuables canadiens paient une part accrue des programmes établis en Ontario. Il y a moins de lits d'hôpitaux par habitant. Le nombre de médecins qui se désaffilient du régime d'assurance-santé et qui demandent des honoraires plus élevés que ceux que leur verse le gouvernement provincial a doublé au cours des dernières années. Les dépenses d'exploitation réelles par habitant en matière d'éducation postsecondaire ont baissé de 6 p. 100 en Ontario, alors qu'elles ont connu une augmentation à peu près du même ordre dans le reste du pays.

Table 2  
**PROVINCIAL USES OF ESTABLISHED PROGRAM FUNDING**  
 (Health Spending Broadly Defined)  
 Total Expenditure on Health and  
 Post-Secondary Education and Contributions

	(\$ Millions)				
	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80
Provincial Expenditures on All Health plus Operating Expenditures of Post Secondary Education	12,453.7	14,221.2	15,330.5	16,965.8	18,661.4
% Growth		14.19%	7.53%	10.94%	9.68%
Federal Contribution (Dec. 1979 Estimate)	5,156.2	5,967.7	7,261.8	8,266.1	9,352.6
% Growth		15.74%	21.68%	13.83%	13.24%
Health Insurance Premiums, Fees and Other Private Contributions and Municipal Contributions	1,244.7	1,561.3	1,698.2	1,908.1	2,014.6
Provincial Contribution	6,052.7	6,692.2	6,370.5	6,791.6	7,294.2
Funding Shares					
	1975-76 %	1976-77 %	1977-78 %	1978-79 %	1979-80 %
Federal Share	41.40	41.96	47.37	48.72	50.12
Private Premiums and Municipal Share	10.00	10.98	11.08	11.25	10.80
Provincial Share	48.60	47.06	41.55	40.03	39.09

Source: Canada, Ministry of State for Social Development.



Tableau 2  
 UTILISATION PAR LES PROVINCES DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS  
 (selon une définition large des dépenses en matière de santé)  
 Dépenses totales en matière de santé et  
 d'éducation post-secondaire et mises de fonds

	(\$ Millions)				
	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1979-1980
Total des dépenses provinciales au titre des services de santé, et dépenses d'exploitation au titre de l'enseignement secondaire	12,453.7	14,221.2	15,330.5	16,965.8	18,661.4
% de croissance		14.19%	7.53%	10.94%	9.68%
Contribution fédérale (prévisions de décembre 1979)	5,156.2	5,967.7	7,261.8	8,266.1	9,352.6
% de croissance		15.74%	21.68%	13.83%	13.24%
Primes d'assurance-santé, droits et autres contributions privées et contributions municipales	1,244.7	1,561.3	1,698.2	1,908.1	2,014.6
Contribution provinciale	6,052.7	6,692.2	6,370.5	6,791.6	7,294.2
Coefficient de financement					
	1975-76 %	1976-77 %	1977-78 %	1978-79 %	1979-80 %
Part fédérale	41.40	41.96	47.37	48.72	50.12
Cotisations du secteur privé et part des municipalités	10.00	10.98	11.08	11.25	10.80
Part des provinces	48.60	47.06	41.55	40.03	39.09

Source: Canada, Ministère d'État au développement social.

Table 3

## COMPARISON OF GROWTH RATE IN E.P.F. FEDERAL TRANSFERS AND PROVINCIAL BUDGETARY EXPENDITURES ON HEALTH AND POST-SECONDARY EDUCATION, 1976-77 TO 1980-81

(\$ millions)

	1980-81	1979-80	1978-79	1977-78	1976-77	Compound Average Annual Growth Rate
Federal Transfers:						
Established Programs Financing						
Income Tax	1,345.0	1,184.2	1,087.9	965.6	—	
Cash Transfer	1,848.6	1,711.7	1,499.7	1,140.4	—	
Hospital Insurance	7.0	47.2	28.5	29.1	1,027.0	
Medicare	—	—	—	7.6	360.0	
Post-Secondary Education	—	—	—	—	611.9	
E.P.F. Revenue Guarantee	226.8	209.6	187.3	166.9	—	
TOTAL	3,427.4	3,152.7	2,803.4	2,309.6	1,998.9	14.4%
Province of Ontario						
Total Budgetary Expenditure	15,146	13,934	12,900	12,073	11,031	8.2%
Health Budgetary Expenditure	4,717	4,269	3,955	3,631	3,349	8.6%
Insured Health Services	3,990	3,575	3,334	3,114	2,873	8.9%
Post-Secondary Education Budgetary Expenditure	1,526	1,439	1,372	1,257	1,158	7.1%
Sub-Total, Established Programs	5,516	5,014	4,706	4,371	4,031	8.2%
Federal Transfers as a Per Cent of Established Programs Spending	62.1	62.9	59.6	52.8	49.6	5.8%

Sources: *Estimates* (Ontario), 1980-81; Public Accounts (Ontario), 1976-77 to 1979-80; Ontario Budget, 1980; Fiscal Policy Division, Ministry of Treasury and Economics.



Tableau 3

**COMPARAISON DU TAUX DE CROISSANCE DES TRANSFERTS FÉDÉRAUX POUR LE FINANCEMENT  
DES PROGRAMMES ÉTABLIS ET LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES PROVINCIALES EN MATIÈRE  
DE SANTÉ ET D'ÉDUCATION POST-SECONDAIRE DE 1976-1977 à 1980-1981**

(en \$ millions)

	1980-1981	1979-1980	1978-1979	1977-1978	1976-1977	Moyenne globale du taux de croissance annuelle
Transferts fédéraux:						
Financement des programmes établis						
Impôts	1,345.0	1,184.2	1,087.9	965.6	—	
Transferts en espèces	1,848.6	1,711.7	1,499.7	1,140.4	—	
Assurance-hospitalisation	7.0	47.2	28.5	29.1	1,027.0	
Assurance soins de santé	—	—	—	7.6	360.0	
Éducation post-secondaire	—	—	—	—	611.9	
Financement des programmes établis en matière de revenu garanti	226.8	209.6	187.3	166.9	—	
<b>TOTAL</b>	<b>3,427.4</b>	<b>3,152.7</b>	<b>2,803.4</b>	<b>2,309.6</b>	<b>1,998.9</b>	<b>14.4%</b>
Province de l'Ontario						
Total des dépenses budgétaires	15,146	13,934	12,900	12,073	11,031	8.2%
Dépenses budgétaires en matière de santé et des services de santé assurés	4,717	4,269	3,955	3,631	3,349	8.6%
	3,990	3,575	3,334	3,114	2,873	8.9%
Dépenses budgétaires en matière d'éducation post-secondaire	1,526	1,439	1,372	1,257	1,158	7.1%
Total partiel, programmes établis	5,516	5,014	4,706	4,371	4,031	8.2%
Transferts fédéraux exprimés selon un pourcentage des dépenses pour les programmes établis	62.1	62.9	59.6	52.8	49.6	5.8%

Sources: *Prévisions de l'Ontario* de 1980-1981; comptes publics de l'Ontario, de 1976-1977 à 1979-1980; budget de l'Ontario de 1980; Division de la politique fiscale, Ministère du trésor et de l'économie.

Table 4  
HEALTH SERVICES SPENDING AND SOURCES OF REVENUES (ONTARIO),  
1972-73 TO 1980-81  
(\$ millions)

	(Estimates)		Actual Expenditures									
	1980-81	1979-80	1978-79	1977-78	1976-77	1975-76	1974-75	1973-74	1972-73			
<i>Ministry of Health:</i>												
Total Insured Health Services Spending	3,989.5	3,574.9	3,333.9	3,113.5	2,872.9	2,462.8	2,113.5	1,737.6	1,634.9			
Hospitals and Related Facilities	2,382.8	2,161.0	2,054.2	1,989.2	1,881.1	1,600.7	1,400.3	1,105.0	1,034.3			
Extended Health Care Insurance	163.4	148.1	132.0	120.2	101.9	86.8	63.3	47.7	30.7			
Health Insurance (including Drug Benefit)	1,443.3	1,265.8	1,147.7	1,004.1	889.9	775.3	658.4	584.9	569.9			
Other Health	727.2	694.5	621.1	517.2	475.9	523.1	423.9	316.9	257.5			
As a Percentage of Total Budgetary Expenditure	15.4	16.3	15.7	14.2	14.2	17.5	16.7	18.2	13.6			
TOTAL BUDGETARY EXPENDITURE	4,716.7	4,269.4	3,955.0	3,630.7	3,348.8	2,985.9	2,537.4	2,054.5	1,892.4			
O.H.I.P. Premiums	1,054.0	1,036.9	977.2	829.9	798.7	572.5	548.1	530.1	519.9			
As a Percentage of Insured Health Services Spending	26.4	29.0	29.3	26.6	27.8	23.2	25.9	30.5	31.8			
<i>Federal Contributions:</i>												
Health Insurance	7.0	47.2	28.5	29.1	1,027.0	848.6	651.9	533.2	475.3			
Medical Care	—	—	—	7.6	360.0	287.7	275.2	243.3	209.8			
E.P.F. (tax points)	915.9	806.4	740.9	657.6	—	—	—	—	—			
(cash transfer)	1,258.9	1,165.7	1,021.3	776.6	—	—	—	—	—			
E.P.F. Revenue Guarantee	154.5	142.7	127.6	113.7	—	—	—	—	—			
Federal Spending on Insured Health Services	2,336.3	2,162.0	1,918.3	1,584.6	1,387.0	1,136.3	927.1	776.5	685.1			
As a Percentage of Total Insured Health Services Spending	58.6	60.5	57.5	50.9	48.3	46.1	43.9	44.7	41.9			
As a Percentage of All Health Spending	49.5	50.6	48.5	43.6	41.4	38.0	36.5	37.8	36.2			
Provincial Spending on Insured Health Services	599.2	376.0	438.4	699.0	687.2	754.0	638.3	431.0	429.9			
As a Percentage of Total Insured Health Services Spending	15.0	10.5	13.1	22.5	23.9	30.6	30.2	24.8	26.3			

Sources: *Estimates* (Ontario), 1980-81; *Public Accounts* (Ontario), 1972-73 to 1979-80; *Ontario Budget* 1980; Fiscal Policy Division, Ministry of Treasury and Economics.



Tableau 4  
DÉPENSES POUR LES SERVICES DE SANTÉ ET SOURCES DE REVENUS (ONTARIO),  
DE 1972-1973 À 1980-1981  
(en \$ millions)

	(Prévisions)										Dépenses réelles			
	1980-1981	1979-1980	1978-1979	1977-1978	1976-1977	1975-1976	1974-1975	1973-1974	1972-1973					
<i>Ministère de la Santé</i>														
Dépenses totales afférentes aux services de santé assurés	3,989.5	3,574.9	3,333.9	3,113.5	2,872.9	2,462.8	2,113.5	1,737.6	1,634.9					
Hôpitaux et installations connexes	2,382.8	2,161.0	2,054.2	1,989.2	1,881.1	1,600.7	1,400.3	1,105.0	1,034.3					
Programme des services complémentaires de santé	163.4	148.1	132.0	120.2	101.9	86.8	63.3	47.7	30.7					
Assurance-maladie (y compris les médicaments)	1,443.3	1,265.8	1,147.7	1,004.1	889.9	775.3	658.4	584.9	569.9					
Autres services de santé	727.2	694.5	621.1	517.2	475.9	523.1	423.9	316.9	257.5					
En tant que pourcentage des dépenses budgétaires totales	15.4	16.3	15.7	14.2	14.2	17.5	16.7	18.2	13.6					
DÉPENSES BUDGÉTAIRES TOTALES	4,716.7	4,269.4	3,955.0	3,630.7	3,348.8	2,985.9	2,537.4	2,054.5	1,892.4					
Cotisations au Régime d'assurance-maladie de l'Ontario (O.H.I.P.)	1,054.0	1,036.9	977.2	829.9	798.7	572.5	548.1	530.1	519.9					
En tant que pourcentage des dépenses afférentes aux services de santé assurés	26.4	29.0	29.3	26.6	27.8	23.2	25.9	30.5	31.8					
<i>Contributions du fédéral</i>														
Assurance-maladie	7.0	47.2	28.5	29.1	1,027.0	848.6	651.9	533.2	475.3					
Soins médicaux	—	—	—	7.6	360.0	287.7	275.2	243.3	209.8					
Financement des programmes établis—(points fiscaux)	915.9	806.4	740.9	657.6	—	—	—	—	—					
(virements en espèces)	1,258.9	1,165.7	1,021.3	776.6	—	—	—	—	—					
Financement des programmes établis—Garantie des recettes	154.5	142.7	127.6	113.7	—	—	—	—	—					
Dépenses fédérales au chapitre des services de santé assurés	2,336.3	2,162.0	1,918.3	1,584.6	1,387.0	1,136.3	927.1	776.5	685.1					
En tant que pourcentage des dépenses totales afférentes aux services de santé assurés	58.6	60.5	57.5	50.9	48.3	46.1	43.9	44.7	41.9					
En tant que pourcentage de toutes les dépenses en matière de santé	49.5	50.6	48.5	43.6	41.4	38.0	36.5	37.8	36.2					
Dépenses provinciales afférentes aux services de santé assurés	599.2	376.0	438.4	699.0	687.2	754.0	638.3	431.0	429.9					
En tant que pourcentage des dépenses totales afférentes aux services de santé assurés	15.0	10.5	13.1	22.5	23.9	30.6	30.2	24.8	26.3					

Sources: *Budget des dépenses* (Ontario), 1980-1981; *Comptes publics* (ministère ontarien du Trésor et de l'Économie)

Table 5  
POST-SECONDARY EDUCATION EXPENDITURES AND SOURCES OF FUNDING (ONTARIO), 1972-73 TO 1980-81  
(\$ millions)

	Estimated	Actual Expenditures							
	1980-81	1979-80	1978-79	1977-78	1976-77	1975-76	1974-75	1973-74	1972-73
<b>Ministry of Colleges and Universities:</b>									
University Support	943.0	893.1	855.8	797.3	741.6	655.3	573.6	506.3	467.4
College and Adult Education Support	487.9	454.8	427.5	385.6	354.3	309.1	260.6	242.3	211.0
Other	95.2	90.9	88.6	74.5	61.7	54.7	44.2	35.8	28.0
<b>TOTAL BUDGETARY EXPENDITURE</b>	<b>1,526.1</b>	<b>1,438.8</b>	<b>1,371.9</b>	<b>1,257.4</b>	<b>1,157.6</b>	<b>1,019.1</b>	<b>878.4</b>	<b>784.4</b>	<b>706.4</b>
Tuition Fees — Universities	161.0	147.3	138.1	137.4	119.1	117.6	101.6	95.8	85.8
Community Colleges	50.0	46.4 <sup>e</sup>	42.4 <sup>e</sup>	38.7 <sup>e</sup>	30.5	28.4	24.3	21.4	16.1
<b>TOTAL</b>	<b>211.0</b>	<b>193.7</b>	<b>180.5</b>	<b>176.1</b>	<b>149.6</b>	<b>146.0</b>	<b>125.9</b>	<b>117.2</b>	<b>101.9</b>
<b>Federal Contributions:</b>									
Tax Points/Revenue Guarantee	459.3	414.2	372.8	355.3	422.0	366.0	296.2	247.8	209.8
Cash Transfer	631.8	572.5	497.1	405.2	189.9	164.5	142.7	153.6	161.7
Adult Occupational Training Agreement	104.0	88.0	104.6	76.1	79.7	71.4	60.1	65.5	66.0
<b>TOTAL FEDERAL SPENDING</b>	<b>1,195.1</b>	<b>1,074.7</b>	<b>974.5</b>	<b>836.6</b>	<b>691.6</b>	<b>601.9</b>	<b>499.0</b>	<b>466.9</b>	<b>437.5</b>
As a Percentage of M.C.U. Expenditure	78.3	74.7	71.0	66.5	59.7	59.1	56.8	59.5	61.9
<b>TOTAL PROVINCIAL SPENDING</b>	<b>120.0</b>	<b>170.4</b>	<b>216.9</b>	<b>244.7</b>	<b>316.4</b>	<b>271.2</b>	<b>253.5</b>	<b>200.3</b>	<b>167.0</b>
As a Percentage of M.C.U. Expenditure	7.9	11.8	15.8	19.5	27.3	26.6	28.9	25.5	23.6

Sources: Department of the Secretary of State (Canada, *Annual Reports*, 1972-73 to 1979-80; Preliminary Report of the Committee on the Future Role of Universities in Ontario, March 1981 (Background Data); Ontario Council on University Affairs, *Sixth Annual Report 1979-80*; Estimates (Ontario) 1980-81; Public Accounts (Ontario) 1972-73 to 1979-80; Fiscal Policy Division, Ministry of Treasury and Economics (Ontario).

e — Estimates based on audited statements, multi year plan analysis, College Affairs Branch, Ministry of Colleges and Universities.



Tableau 5  
DÉPENSES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION POST-SECONDAIRE ET SOURCES DE FINANCEMENT (ONTARIO),  
DE 1972-1973 À 1980-1981 (en \$ millions)

	Prévisions		Dépenses réelles						
	1980-1981	1979-1980	1978-1979	1977-1978	1976-1977	1975-1976	1974-1975	1973-1974	1972-1973
Ministère des collèges et universités:									
Aide aux universités	943.0	893.1	855.8	797.3	741.6	655.3	573.6	506.3	467.4
Aide aux collèges et à l'éducation permanente	487.9	454.8	427.5	385.6	354.3	309.1	260.6	242.3	211.0
Autres	95.2	90.9	88.6	74.5	61.7	54.7	44.2	35.8	28.0
<b>TOTAL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES</b>	<b>1,526.1</b>	<b>1,438.8</b>	<b>1,371.9</b>	<b>1,257.4</b>	<b>1,157.6</b>	<b>1,019.1</b>	<b>878.4</b>	<b>784.4</b>	<b>706.4</b>
Frais de scolarité — Universités	161.0	147.3	138.1	137.4	119.1	117.6	101.6	95.8	85.8
Collèges communautaires	50.0	46.4 <sup>e</sup>	42.4 <sup>e</sup>	38.7 <sup>e</sup>	30.5	28.4	24.3	21.4	16.1
<b>TOTAL</b>	<b>211.0</b>	<b>193.7</b>	<b>180.5</b>	<b>176.1</b>	<b>149.6</b>	<b>146.0</b>	<b>125.9</b>	<b>117.2</b>	<b>101.9</b>
Contributions fédérales:									
Points fiscaux/revenu garanti	459.3	414.2	372.8	355.3	422.0	366.0	296.2	247.8	209.8
Transfert en espèces	631.8	572.5	497.1	405.2	189.9	164.5	142.7	153.6	161.7
Accord concernant la formation professionnelle des adultes	104.0	88.0	104.6	76.1	79.7	71.4	60.1	65.5	66.0
<b>TOTAL DES DÉPENSES FÉDÉRALES</b>	<b>1,195.1</b>	<b>1,074.7</b>	<b>974.5</b>	<b>836.6</b>	<b>691.6</b>	<b>601.9</b>	<b>499.0</b>	<b>466.9</b>	<b>437.5</b>
En pourcentage du budget du Ministère des collèges et universités	78.3	74.7	71.0	66.5	59.7	59.1	56.8	59.5	61.9
<b>TOTAL DES DÉPENSES PROVINCIALES</b>	<b>120.0</b>	<b>170.4</b>	<b>216.9</b>	<b>244.7</b>	<b>316.4</b>	<b>271.2</b>	<b>253.5</b>	<b>200.3</b>	<b>167.0</b>
En pourcentage du budget du Ministère des collèges et universités	7.9	11.8	15.8	19.5	27.3	26.6	28.9	25.5	23.6

Sources: Ministère du Secrétariat d'État (Canada), *Rapports annuels*, de 1972-1973 à 1979-1980; Rapport préliminaire du comité sur le rôle futur des universités en Ontario, mars 1981 (document de travail); conseil ontarien des affaires universitaires, *Sixième rapport annuel de 1979-1980*; prévisions (Ontario) de 1980-1981; comptes publics de l'Ontario de 1972-1973 à 1979-1980; Division de la politique fiscale, Ministère du trésor et de l'économie de l'Ontario.

e — Prévisions établies à partir de données vérifiées, d'une analyse d'un plan à long terme, Division des affaires collégiales du Ministère des collèges et universités.

14. Table 6 shows a comparison of established program financing in Ontario with the rest of Canada. From 1975/76 to 1979/80 total spending for established programs increased by about 38 per cent in Ontario and by over 50 per cent in the rest of Canada. In 1979/80 federal contributions were nearly 56 per cent in Ontario and nearly 53 per cent in the rest of Canada. User fees and municipal contributions increased in Ontario from nearly 19 per cent of the total to nearly 23 per cent from 1975/76 to 1979/80. User fees in the rest of Canada remained constant at around six per cent of total program costs. From 1975/76 to 1979/80 provincial contributions increased by over 23 per cent, while they declined by a similar amount in Ontario.

14. Le tableau 6 établit une comparaison du financement des programmes établis en Ontario par rapport au reste du Canada. Entre 1975-1976 et 1979-1980, les dépenses globales pour les programmes établis ont augmenté d'environ 38 p. 100 en Ontario et de plus de 50 p. 100 dans le reste du pays. En 1979-1980, la participation fédérale était de près de 56 p. 100 et 53 p. 100 en Ontario et au pays respectivement. Les droits versés par les utilisateurs et les contributions municipales sont passés en Ontario de près de 19 p. 100 du total à près de 23 p. 100 entre 1975-1976 et 1979-1980, alors que dans le reste du Canada, ils sont demeurés à peu près au même point, c'est-à-dire à environ 6 p. 100 du coût global du programme. Entre 1975-1976 et 1979-1980, la participation des provinces a augmenté de plus de 23 p. 100, alors qu'en Ontario elle a diminué d'autant.

Table 6  
ESTABLISHED PROGRAM FINANCING IN  
ONTARIO AND THE REST OF CANADA

		ONTARIO	As a Per Cent of Total	REST OF CANADA	As a Per Cent of Total	CANADA	As a Per Cent of Total
Health and	1975-76	4,301.5	100.0	7,418.7	100.0	11,720.2	100.0
Post Secondary	1976-77	4,885.1	100.0	8,399.8	100.0	13,284.9	100.0
Education	1977-78	5,240.0	100.0	8,917.5	100.0	14,157.5	100.0
Operating	1978-79	5,603.7	100.0	9,990.6	100.0	15,594.3	100.0
Expenditures	1979-80	5,925.3	100.0	11,148.0	100.0	17,073.3	100.0
Per Cent Change	1975-76 to 1979-80	37.7		50.3		45.7	
Federal Contributions	1975-76	1,827.3	42.5	3,242.0	43.7	5,069.3	43.3
	1976-77	2,080.1	42.6	3,787.5	45.1	5,867.6	44.2
	1977-78	2,554.4	48.7	4,531.2	50.8	7,085.6	50.0
	1978-79	2,924.4	52.2	5,178.8	51.8	8,103.2	52.0
	1979-80	3,306.4	55.8	5,883.3	52.8	9,189.7	53.8
Per Cent Change	1975-76 to 1979-80	80.9		81.5		81.3	
Health Insurance	1975-76	799.4	18.6	445.3	6.0	1,244.7	10.6
Tuition,	1976-77	1,047.9	21.5	513.4	6.1	1,561.3	11.8
User Fees,	1977-78	1,103.0	21.0	595.2	6.7	1,698.2	12.0
etc.	1978-79	1,270.3	22.7	637.8	6.4	1,908.1	12.2
	1979-80	1,343.8	22.7	670.8	6.0	2,014.6	11.8
Per Cent Change	1975-76 to 1979-80	68.1		50.6		61.9	
Provincial Contributions	1975-76	1,671.9	38.9	3,734.3	50.3	5,406.2	46.1
	1976-77	1,754.0	35.9	4,102.0	48.8	5,856.0	44.1
	1977-78	1,578.7	30.1	3,795.0	42.6	5,373.7	38.0
	1978-79	1,404.6	25.1	4,178.4	41.8	5,583.0	35.8
	1979-80	1,271.4	21.5	4,597.6	41.2	5,869.0	34.4
Per Cent Change	1975-76 to 1979-80	-(24.0)		23.1		8.6	

Source: Canada, Ministry of State for Social Development.



Tableau 6  
FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS EN  
ONTARIO ET DANS LE RESTE DU CANADA

		ONTARIO	Pour-centage du total	RESTE DU CANADA	Pour-centage du total	CANADA	Pour-centage du total
Santé et enseignement	1975-1976	4,301.5	100.0	7,418.7	100.0	11,720.2	100.0
postsecondaire:	1976-1977	4,885.1	100.0	8,399.8	100.0	13,284.9	100.0
Dépenses de fonctionnement	1977-1978	5,240.0	100.0	8,917.5	100.0	14,157.5	100.0
Pourcentage—Modification	1978-1979	5,603.7	100.0	9,990.6	100.0	15,594.3	100.0
	1979-1980	5,925.3	100.0	11,148.0	100.0	17,073.3	100.0
		37.7		50.3		45.7	
Contributions fédérales	1975-1976	1,827.3	42.5	3,242.0	43.7	5,069.3	43.3
	1976-1977	2,080.1	42.6	3,787.5	45.1	5,867.6	44.2
	1977-1978	2,554.4	48.7	4,531.2	50.8	7,085.6	50.0
	1978-1979	2,924.4	52.2	5,178.8	51.8	8,103.2	52.0
	1979-1980	3,306.4	55.8	5,883.3	52.8	9,189.7	53.8
Pourcentage—Modification	1975-1976 à 1979-1980	80.9		81.5		81.3	
Frais de scolarité et frais d'utilisation de l'assurance-maladie; etc.	1975-1976	799.4	18.6	445.3	6.0	1,244.7	10.6
	1976-1977	1,047.9	21.5	513.4	6.1	1,561.3	11.8
	1977-1978	1,103.0	21.0	595.2	6.7	1,698.2	12.0
	1978-1979	1,270.3	22.7	637.8	6.4	1,908.1	12.2
	1979-1980	1,343.8	22.7	670.8	6.0	2,014.6	11.8
Pourcentage—Modification	1975-1976 à 1979-1980	68.1		50.6		61.9	
Contributions provinciales	1975-1976	1,671.9	38.9	3,734.3	50.3	5,406.2	46.1
	1976-1977	1,754.0	35.9	4,102.0	48.8	5,856.0	44.1
	1977-1978	1,578.7	30.1	3,795.0	42.6	5,373.7	38.0
	1978-1979	1,404.6	25.1	4,178.4	41.8	5,583.0	35.8
	1979-1980	1,271.4	21.5	4,597.6	41.2	5,869.0	34.4
Pourcentage—Modification	1975-1976 à 1979-1980	-(24.0)		23.1		8.6	

Source: Canada, Ministère d'État au développement social.

15. The solution to the dilemma, as we see it, is to find a formula for financing the established programs that is faithful to the historic principles described above, but which does not result in national tax payers subsidizing an increasing share of program costs in Ontario or Manitoba or in any other province that might implement similar spending restraints on human services.

#### FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL RELATIONS, BUDGETARY RESTRAINT AND FEDERAL ECONOMIC POLICIES

16. It is critical to note that the federal government's abandonment of the regime of tax sharing arrangements and shared cost programs came at exactly the same point that it

15. La solution au dilemme consiste, selon nous, à trouver une formule de financement des programmes qui soit conforme aux principes établis énoncés plus haut, selon lesquels, les contribuables du pays n'auraient pas à subventionner une part plus substantielle des coûts des programmes en Ontario ou au Manitoba, ou dans toute autre province qui jugerait bon de s'imposer de pareilles contraintes budgétaires dans le domaine des services personnels.

#### RAPPORTS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES, CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ET POLITIQUES ÉCONOMIQUES FÉDÉRALES

16. Il est important de noter que le gouvernement fédéral a abandonné le régime des accords de partage des impôts et des programmes à frais partagés au moment même où il s'écarterait

was abandoning Keynesian countercyclical budgetary principles in favour of the incomes policy outlined in the Anti-Inflation Act, 1975, and the Bank of Canada's adoption of a strategy of gradualism to control inflation through limiting the rate of growth of the money supply. In the six years since the federal government announced its intention of altering the basis of the federal-provincial tax sharing arrangements and shared costs programs, several observations can be made. In the first place, the federal government's deficit has increased from \$1,650 million in 1975 to \$11,375 million in 1980. In the period from 1975 to 1979 federal government deficits increased from \$3,805 million to \$9,169 million on a national accounts basis. The provincial government budgetary balance shifted in the same period from a deficit of \$1,756 million to a surplus of \$553 million (on a national accounts basis). Substantial evidence suggests that prime causes of the growing federal deficit in this period have been the oil import compensation payments made to the eastern provinces as well as the rapidly expanding volume of tax expenditures to corporations and individuals made through the proliferating volume of tax exemptions.

17. In the latter context it is worth noting that the real rate of corporate income tax declined from 38 per cent in 1971 to under 30 per cent in 1979 and that income taxes declined by 17 per cent relative to total income from 1972 to 1978. The re-establishment of early 1970's tax rates for both corporate and personal income taxes would result in the realization of an additional \$7 billion in revenues in 1980. Given the fact that federal contributions to the established programs under the block funding formula has increased more rapidly than the rate of growth of GNP, it is even possible that the transfer of an additional 13.5 points of personal income tax to the provinces under the 1977 arrangements has cost it more in revenues than the termination of the shared cost financing arrangements has saved it in expenditures.

18. In the same period, the annual rate of inflation has risen to even higher levels than those which prompted the government to introduce the Anti-Inflation Program in October 1975. Finally, a growing body of evidence suggests that neither the Anti-Inflation Program nor the Bank of Canada's strategy of gradualism are likely to have a significant impact on the future rate of inflation. A recently published study by the Conference Board in Canada has suggested that the Canadian economy is exceptionally vulnerable to inflation generated from external sources:

More than 40 per cent of the inflation in Canada during the 1970's originated outside the country. The important role played by international prices makes the achievement, through the use of stabilization policy, of a rate of price increase in Canada which is significantly lower than in the rest of the world exceedingly difficult.\*

Other studies, such as those published by the Canadian Institute for Economic Policy, have argued that the appropri-

des principes budgétaires contrecycliques keynésiens pour adopter la politique budgétaire énoncée dans la Loi anti-inflation de 1975, et que la Banque du Canada appliquait une stratégie graduelle de contrôle de l'inflation en limitant le taux de croissance de la masse monétaire. Il y a six ans que le gouvernement fédéral a annoncé son intention de modifier la base des accords de partage des impôts et des programmes à frais partagés avec les provinces, et plusieurs observations peuvent être formulées à ce sujet. En premier lieu, le déficit du gouvernement fédéral est passé de \$1,650 millions en 1975 à \$11,375 millions en 1980. D'après les comptes nationaux, les déficits de 1975 à 1979, sont passés de \$3,805 millions à \$9,169 millions. Pendant cette même période, le bilan budgétaire du gouvernement provincial a changé: toujours d'après les comptes nationaux, au lieu d'un déficit de \$1,756 millions on a enregistré un excédent de \$553 millions. De nombreux indices montrent que les principales causes de cet accroissement du déficit fédéral sont d'une part, les paiements compensatoires consentis aux provinces de l'Est pour le pétrole importé et, d'autre part, l'augmentation rapide des exemptions fiscales accordées aux sociétés et aux particuliers.

17. Sur ce dernier point, il vaut la peine de souligner que le taux réel de l'impôt sur le revenu des sociétés est passé de 38 p. 100 en 1971 à 30 p. 100 en 1979, et que la proportion des impôts sur le revenu par rapport au revenu total a diminué de 17 p. 100 entre 1972 et 1978. Le rétablissement des taux d'imposition sur les revenus des sociétés et des particuliers, qui étaient en vigueur au début des années 70, entraînerait des recettes additionnelles de \$7 milliards en 1980. Étant donné que les contributions fédérales aux programmes établis dans le cadre de la formule de financement global ont augmenté plus rapidement que le PNB, il est possible que le transfert aux provinces de 13,5 points additionnels de l'impôt sur le revenu des particuliers consenti dans le cadre des accords fiscaux de 1977 ait coûté plus que les économies réalisées par la cessation des accords à frais partagés.

18. Au cours de la même période, le taux annuel d'inflation a atteint des niveaux supérieurs à ceux qui avaient incité le gouvernement à appliquer le programme de lutte contre l'inflation en octobre 1975. En dernier lieu, des indices toujours plus nombreux laissent supposer que ni le programme de lutte contre l'inflation ni la stratégie des mesures graduelles adoptée par la Banque du Canada n'influera considérablement sur le taux d'inflation des prochaines années. Le Conference Board a publié récemment une étude où il soulignait que l'économie canadienne ne peut pratiquement pas se défendre contre l'inflation provenant de l'étranger:

L'inflation, qui a servi au Canada au cours des années 70, provenait de l'étranger dans une proportion de plus de 40%. En raison du rôle que jouent, à cet égard, les prix nominaux, il est extrêmement difficile, au moyen d'un politique de stabilisation, de maintenir la hausse des prix au Canada à un niveau sensiblement inférieur à celui du reste du monde.\*

Dans d'autres études, notamment celle publiée par le Canadian Institute for Economic Policy, les auteurs ont soutenu

\*Reginald S. Letourneau, *Inflation: The Canadian Experience* (Ottawa: The Conference Board in Canada, 1980), p. 78.

\*Réginald S. Letourneau, *Inflation: The Canadian Experience* (Ottawa: The Conference Board, 1980), p. 78.



ate instruments to deal with the international transmission of inflation is exchange rate adjustments rather than restrictive fiscal and monetary policies which ultimately lower the rate of economic growth, reduce the rate of expansion of the revenue base and impose even greater restraints on the scope of government spending.\*\*

19. The question raised by these facts is whether the quality, standards and comparability of several of the established programs has been sacrificed on the false altar of government spending restraint and lowering the rate of inflation. If in fact, as this submission has argued, the federal government's commitment to improved social security, health care and education programs has been integrally tied to the Keynesian economic goal of high and stable levels of employment and income, and if as was argued, the abandonment of the shared cost format for funding these programs was tied to the abandonment of these goals in the mid-1970's, perhaps the federal government should most appropriately examine whether the initial assumption about the viability of Keynesian economic policies was incorrect, before it proceeds to dismantle the remainder of the health care and post-secondary education programs, as the Minister of Finance suggested in the October 1980 budget.

#### THE CANADA ASSISTANCE PLAN

20. The Canada Assistance Plan as we know it today was passed by Parliament in 1966. For the most part it replaced previous categorical programs also subject to cost-sharing. It provides for 50-50 federal-provincial cost-sharing of a variety of income maintenance and social service programs. As in the case of the insured health and post-secondary education programs the federal government has evidenced some concern over the existing arrangement. Of primary concern has been the open-ended nature of the social service component of the Canada Assistance Plan. Generally, social services provided to those determined to be in need or likely to come into need are eligible for cost-sharing.

21. The federal government has recently made two aborted attempts to replace the present arrangements. Bill C-57 (1977) would have established a separate shared-cost regime for social services. It was later withdrawn due to opposition from Manitoba, Ontario and Quebec. It was replaced by Bill C-55 (1978) which provided for block-funding of social services. The Minister of Finance announced in August 1978 that this latter bill was being shelved for at least a year or two as part of an over-all spending restraint program announced at that time. That measure would have provided for enriched federal cost-sharing of social service programs. While it would have cost the federal government more than the present arrangements in the short-term, the advantage to the federal government would have been the imposition of long-term funding limitations. The growth rate in federal transfers to the provinces for social service spending was to be established in a predetermined schedule. The provinces agreed to the proposed new legislation because it would have provided enrichment monies for new and expanded social services and because it would have removed the federal government from its involvement in

que, pour résoudre les problèmes de l'inflation importer, il est préférable de rajuster le taux de change plutôt que d'imposer des politiques fiscales et monétaires restrictives qui finissent par réduire les taux de croissance économique et d'accroissement du revenu et restreindre encore plus sévèrement la portée des dépenses gouvernementales.\*\*

19. On se demande alors si l'on n'a pas malheureusement sacrifié la qualité et les avantages comparables de plusieurs programmes établis pour restreindre les dépenses gouvernementales et réduire le taux d'inflation. Si, d'une part, comme ce document le soutient, le gouvernement fédéral s'est engagé à améliorer les programmes de sécurité sociale, de soins médicaux et d'éducation en respectant intégralement l'objectif économique keynésien, c'est à dire des niveaux élevés et stables d'emploi et de revenu et d'autre part, si l'abandon de la formule des frais partagés pour le financement de ces programmes s'était accompagnée de l'abandon de ces objectifs vers le milieu des années 70, le gouvernement fédéral devrait éventuellement examiner si l'hypothèse initiale concernant la viabilité des principes économiques keynésiens était fautive, avant de mettre fin définitivement aux programmes de soins médicaux et d'enseignement postsecondaire, comme le ministre des Finances l'a proposé dans le budget d'octobre 1980.

#### RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA

20. Le régime d'assistance publique du Canada a été adopté par le Parlement, dans sa forme actuelle, en 1966. Il remplaçait, en général, les programmes précédents qui faisaient l'objet également d'un partage des frais et prévoyait un partage égal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux des coûts de divers programmes de maintien du revenu et de services sociaux. À l'instar des programmes d'assurance-maladie et d'enseignement post-secondaire, le gouvernement fédéral avait manifesté certaines inquiétudes au sujet de cet accord, et plus particulièrement en ce qui concerne le caractère non limitatif du plan au regard des services sociaux. En règle générale, peuvent être assujettis au partage des coûts, les services sociaux fournis aux nécessiteux ou à ceux qui risquent de le devenir.

21. Le gouvernement fédéral a récemment tenté, mais en vain, de remplacer les accords actuels. Présenté en 1977, le bill C-57 aurait établi un régime de frais partagés distinct pour les services sociaux. Mais ce projet de loi a été retiré en raison de l'opposition manifestée par le Manitoba, l'Ontario et le Québec. Il a été remplacé en 1978, par le bill C-55 qui prévoyait le financement global des services sociaux. Dans le cadre d'un programme partiel de restrictions des dépenses, le ministre des Finances annonçait en août 1978, que ce dernier projet de loi était mis en veilleuse pour au moins un an ou deux. Cette mesure législative aurait augmenté la part du financement fédéral des programmes de services sociaux. Même si, à court terme, cette mesure devait coûter au gouvernement fédéral plus que les accords actuels, celui-ci aurait pu imposer à long terme, des restrictions sur le financement. Les paiements de transfert versés par le gouvernement fédéral aux provinces au titre des services sociaux auraient augmenté selon un barème préétabli. Les provinces avaient accepté ce projet de loi car il aurait entraîné des versements plus élevés pour des services sociaux accrus sans compter que le gouvernement

\*\*Clarence L. Barber and John C. P. McCallum, *Unemployment and Inflation: The Canadian Experience* (Toronto: J. Lorimer and Co., 1980), Chapter 6.

\*\*Clarence L. Barber et John C. P. McCallum, *Unemployment and Inflation: The Canadian Experience* (Toronto: J. Lorimer and Co., 1980), chap. 6.

administering and approving cost-sharing of individual social service programs.

22. There is no doubt that there has been a tendency for many provincial governments to increase spending on social services at a faster rate than over-all budgetary spending. The termination of cost-sharing arrangements with respect to insured health and post-secondary education programs adds further impetus to this tendency. At the same time, many provinces have been imposing tight spending restraints on income maintenance programs. Ontario's spending restraints on income maintenance are apparently amongst the most stringent.

23. Given the above, it would not be surprising to discover that the federal government was considering withdrawing from, or limiting, the sharing of costs for social services as part of its current fiscal restraint thrust. It is possible that the federal government might attempt to implement variable matched funding for the main components of the Canada Assistance Plan, one rate for income maintenance programs, presumably the current 50 per cent, and a lower rate, perhaps as low as 25 per cent, for social service programs. It is also possible that the federal government might want to eliminate shared-cost funding of particular social services, say, day care.

24. Neither the existing cost-sharing formula governing Canada Assistance Plan spending nor proposals to reduce the federal cost-sharing contribution to social services sufficiently recognize the complementarity of social services and other human services, including health. To reduce the federal share of social services funding would provide an incentive for provincial governments to disinvest in social services in general or in particular social services. Services would undoubtedly be curtailed. Additional user charges might be put in place. Those suffering would include the elderly, social assistance recipients, dependent children, and the handicapped. An important principle worth emphasizing with respect to the future funding of social services is that there should be complementarity in the funding of social services under the Canada Assistance Plan and other human services. It is also important to begin to develop a national consensus around the provision of social services parallel to that which now exists for health and post-secondary education. The federal government must contribute to developing this consensus. This consensus should likewise not be sacrificed on the altar of fiscal restraint.

fédéral n'aurait plus été tenu de participer à l'administration et à l'approbation du partage des coûts des programmes individuels.

22. Nul doute que bon nombre de gouvernements provinciaux ont eu tendance à augmenter les dépenses pour les services sociaux plus rapidement que pour l'ensemble des autres postes budgétaires. Cette tendance s'est accentuée avec la fin des accords de partage des frais relatifs aux programmes d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire. Parallèlement, de nombreuses provinces avaient imposé des restrictions sévères sur le financement des programmes de maintien du revenu. Les restrictions ontariennes étaient apparemment parmi les plus rigoureuses.

23. En raison de ce qui précède, il ne serait pas surprenant d'apprendre que le gouvernement fédéral envisageait de se retirer du partage des coûts des services sociaux ou de limiter sa participation, dans le cadre de sa politique actuelle de restrictions financières. Le gouvernement fédéral pourrait éventuellement envisager un financement variable et partagé pour les principaux éléments de son Régime d'assistance publique: un taux pour les programmes de maintien du revenu, probablement le taux actuel de 50 p. 100, et un taux inférieur, pouvant atteindre 25 p. 100, pour les programmes de services sociaux. Il pourrait également cesser de partager les frais de certains services sociaux, notamment les services de garderie.

24. Ni la formule actuelle de partage des coûts régissant les dépenses engagées dans le cadre du régime d'assistance publique du Canada, ni les propositions visant à réduire la contribution fédérale au financement des services sociaux ne reconnaissent suffisamment la complémentarité des services sociaux et des autres services personnels, y compris ceux de la santé. Réduire la contribution du gouvernement fédéral au financement des services sociaux inciterait les gouvernements provinciaux à ne plus financer tous les services sociaux ou certains d'entre eux. Ces services seraient sans aucun doute réduits et l'utilisateur devrait éventuellement payer des frais additionnels. Ce sont les vieillards, les assistés sociaux, les enfants à charge et les handicapés qui en pâtiraient le plus. Un principe important mérite d'être souligné en ce qui concerne l'avenir du financement des services sociaux, à savoir que le financement de ces services dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, et celui des autres services personnels devraient se compléter. Il importe également d'essayer de faire l'unanimité nationale sur le fait qu'il faut fournir des services sociaux semblables à ceux qui existent actuellement en matière de santé et d'enseignement postsecondaire. Le gouvernement fédéral doit contribuer à faire cette unanimité qu'il ne faudrait pas sacrifier également sur l'autel des restrictions financières.



## APPENDIX "FISC-16"

A BRIEF TO  
THE PARLIAMENTARY TASK FORCE  
ON FEDERAL/PROVINCIAL FISCAL  
ARRANGEMENTS

RALPH GARBER  
DEAN  
FACULTY OF SOCIAL WORK  
UNIVERSITY OF TORONTO

MAY 6, 1981

*Honourable Members of the Parliamentary Task Force on  
Federal/Provincial Fiscal Arrangements*

The task force is meeting to discuss the mundane matters that translate the high purpose of a socially caring society to practical realization. My brief will serve as a reminder by readdressing the purposes of providing assistance to those who need it. Whatever the better arrangements are, they are only better if they meet welfare needs fairly and adequately.

Social policy should assure equality of access and of opportunity. It cannot assure equality of condition or of outcome. The redressing of the imbalances caused by differences in condition is a caring equitable response to need. The welfare state is often defined as that society which sets a floor below which no one should be permitted to fall. The caring society sets a standard which everyone should be helped to achieve.

Caring is the concern expressed for others with fairness and fervour. Though life may not be fair to individuals, the objective of a caring social policy is to spread the risk by providing a rational collective resource for all individuals in the society. Fairness requires equitable treatment by others and to others. Fair treatment pays attention to differences in need and ability to meet that need. Our concern should be that there not be prejudicial treatment because of age, sex, colour, belief, origins, or handicap. Where one lives in Canada or how one lives, within the law, should not be a barrier to fair treatment.

Everyone should have equal access to the benefits and responsibilities of the society, but each requires equitable treatment dependent on his or her condition. Health care and higher education should be accessible to all but illness or its prevention makes one eligible for the former and ability should be the only criterion that makes one eligible for the latter. Everyone should have equal access to financial benefits and social services for family and individual support, but eligibility for the receipt of these benefits rests on financial need and personal or family problems.

## APPENDICE «FISC-16»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU  
GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE  
SUR LES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE  
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

PAR  
RALPH GARBER  
DOYEN  
FACULTY OF SOCIAL WORK  
UNIVERSITÉ DE TORONTO

MAI 1981

*Honorables membres du groupe de travail parlementaire sur  
les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les  
provinces*

Les membres du groupe de travail se réunissent afin de discuter des questions terre à terre qui permettent de réaliser l'objectif ultime d'une société humanitaire. Mon mémoire s'attaquera de nouveau aux objectifs de la prestation d'aide sociale à ceux qui en ont besoin. Peu importe en quoi consiste les accords, ils doivent répondre équitablement et adéquatement aux besoins des nécessiteux.

Les programmes sociaux devraient revêtir un caractère universel, mais ne peuvent garantir une même condition ou un même aboutissement. Le redressement du déséquilibre entraîné par les différences de condition constitue une juste réponse humanitaire aux besoins. On définit souvent l'État-providence comme étant une société qui fixe un seuil au-dessous duquel on ne devrait permettre à personne de vivre. La société humanitaire fixe une norme que tous, avec un peu d'aide, devraient être en mesure d'atteindre.

La bienveillance, c'est ce sentiment qu'on a pour les autres et qui est empreint d'honnêteté et de ferveur. Même s'il se peut que la vie ne soit pas juste pour tout le monde, les programmes sociaux humanitaires doivent viser à faire partager les risques en offrant une ressource collective rationnelle à tous les membres de la société. L'honnêteté exige qu'on se traite d'égal à égal de manière à pouvoir prêter attention aux différents besoins ainsi qu'à l'aptitude à y répondre. Notre préoccupation devrait être qu'aucun préjudice ne soit causé en raison de l'âge, du sexe, de la couleur, de la croyance, de l'origine ou d'un handicap. L'endroit où une personne vit au Canada ou son mode de vie, dans le respect des lois, ne devrait pas constituer un obstacle à ce qu'elle soit traitée équitablement.

Tous devraient profiter au même titre des avantages et des responsabilités de la société, mais tous ont droit à être traités de façon équitable selon leur condition. Les soins de santé et l'enseignement supérieur devraient être accessibles à tous, mais il ne faut pas oublier que la maladie ou sa prévention rendent une personne admissible à ces soins et que les aptitudes sont le seul critère rendant une personne admissible à cet enseignement. Tous devraient disposer du même droit d'accès aux subventions et aux services sociaux pour assurer la subsistance de leur famille et la leur, mais l'admissibilité à ces prestations dépend des besoins financiers ainsi que des problèmes personnels ou familiaux.

Canada has attempted through progressive income tax policies to effect a modest redistribution of income and to provide funds to finance a number of social caring benefits. Health care, old age pensions, family benefits, higher education are included in a shortened list of programs addressed to need. There has been public recognition reflected in policy, that conditions may be inflicted on us through no fault of our own. Unemployment insurance is an example of spreading the risks of an uncertain economy. We had to suffer through a number of small economic depressions and a great depression before we were ready to recognize our collective responsibility.

The achievements of redistribution and provision of social benefits are not won permanently. The extension of unemployment benefits now will have to include the victims of reindustrialization, plant closings, fugitive companies, industrial environmental polluters. The task force needs no reminder that in the administration of health care, universal access has been impeded by providers who have added a surcharge and provinces who have failed to honour the agreement by permitting such action. Provinces have accepted the funds to provide access to higher education but have not matched these funds with their own contribution so that fees are now being raised in colleges and universities and thereby restricting access.

Public assistance policies are not exempt from unfair treatment. The level of eligibility is set so low that employed individuals on minimum wage may not qualify for benefits yet their family income places them at the poverty line.

We are not only retreating from our commitment to provide social benefits on an equally accessible basis but we have cut back on the means used to obtain resources. The progressive income tax has been watered down by a number of benefits provided the tax payer in the upper half of incomes. The principle of equity and fairness has been stretched to include the haves at the expense of the have nots. Family allowances was theoretically a program to assist everyone and tax back from those who did not need assistance. Since less than 20 per cent is recovered from family allowance payments, the advantage goes to those who pay higher taxes and can reduce the base from which their tax is calculated. Their benefits are greater. Similarly, with the benefits accorded those who earn more because they can reduce their base while those who earn little receive little or no tax benefit.

The government's willingness to forego collecting taxes from some advantaged groups and individuals was calculated to be \$32 billion three years ago. Perhaps equity would be better served if the magnanimity we shower on those who have could replace the parsimony we rain on those who haven't.

Directly associated with accountability is autonomy and its companion concept authority. A counter claim to accountability is that the provinces, or health care providers, or the federal government are autonomous and therefore act on their own authority rather than have any enforced on them.

Le Canada a tenté, par le biais de programmes fiscaux progressifs, de redistribuer de façon modeste les recettes et de libérer des crédits permettant de financer un certain nombre de programmes sociaux. Les soins de santé, les pensions de vieillesse, les allocations familiales ainsi que l'éducation supérieure font partie d'une liste abrégée de programmes d'aide. Les programmes mis en œuvre par les pouvoirs publics sont la preuve que des conditions peuvent nous être imposées même si nous n'avons rien à nous reprocher. L'assurance-chômage est un exemple de l'étalement des risques d'une économie vacillante. Nous avons dû subir un certain nombre de dépressions économiques de faible envergure ainsi qu'une plus importante avant d'être prêts à reconnaître notre responsabilité collective.

Les réalisations de la redistribution et de la prestation des avantages sociaux ne sont pas permanentes. Les prestations d'assurance-chômage devront maintenant être versés aux victimes de la réindustrialisation, des fermetures d'usine, des sociétés fugitives, des pollueurs industriels. Il est inutile de rappeler aux membres du groupe de travail que dans le cadre de l'administration des soins de santé, l'accès universel a été entravé par certains qui imposent une surcharge et par quelques provinces qui n'ont pas respecté l'accord interdisant pareille situation. Les provinces ont accepté les crédits qui leur ont été consentis et qui devaient leur permettre d'universaliser l'accès aux études supérieures mais n'ont pas libéré les mêmes crédits, ce qui obligent les collègues et universités à hausser leurs frais de scolarité et partant à en restreindre l'accès.

Les programmes d'aide publique créent également des préjudices. Le niveau d'admissibilité est tellement bas que les travailleurs qui touchent le salaire minimum ne peuvent satisfaire aux exigences bien que leur revenu familial les situe au seuil de la pauvreté.

Nous ne faisons pas que renoncer à notre engagement d'universaliser les programmes d'aide sociale, nous avons également diminué les moyens dont nous disposons pour obtenir des ressources. L'impôt sur le revenu progressif a été édulcoré par un certain nombre d'avantages accordés aux contribuables touchant de gros revenus. Les principes d'équité et de justice ont été élargis de manière à inclure les riches aux dépens des démunis. Les allocations familiales devraient théoriquement consister en un programme universel qui permettrait d'imposer ultérieurement ceux qui n'en n'avaient pas besoin. Puisque l'on retire moins de 20 p. 100 des paiements effectués au titre des allocations familiales, ce sont ceux qui versent les impôts les plus élevés qui en profitent puisqu'ils peuvent abaisser l'assiette de leur impôt. Par contre, le petit salarié en retire moins ou peu d'avantages fiscaux.

On avait calculé, il y a trois ans, que la volonté des pouvoirs publics de renoncer à percevoir des taxes auprès de certains groupes et particuliers privilégiés se chiffrerait à \$32 milliards. La justice serait peut-être mieux servie si les largesses que nous prodiguons aux riches pouvaient suppléer aux miettes que nous distribuons aux pauvres avec parcimonie.

Il faut associer directement à l'imputabilité, l'autonomie ainsi que son corolaire, l'autorité. On peut dire à l'encontre de l'imputabilité que les provinces ou ceux qui fournissent des services de santé ou encore, le gouvernement fédéral sont autonomes et agissent de plein droit plutôt que par obligation.



The Federal government can assign parts of the responsibility and hold the provinces fully accountable, but it must maintain a national stance of continuing comparability. Any levelling up process accepts the principle of relative deprivation. Any section of the country or segment of the population may be suffering relative to the whole. That suffering must be alleviated using a federal standard, the tolerance for someone else's pain must be reinterpreted so that it is everyone's pain. Similarly one's good fortune because of accidents of geography or coincidence of political judgment must also be shared equitably and fairly.

All three principles of accountability, autonomy and authority are reciprocal, interactive and distributive. The quality and consistency of the reciprocity will ensure an equitable and caring society.

We should clear up this matter of definition. Autonomy is a relative term not an absolute one. The authority that stems from autonomy is limited by a host of competing autonomies and authorities and the territory can only be lived in compatibly, fairly, and equitably, by negotiation and compromise.

With respect to welfare, the more authority that is exerted through regulation, construction, procedure, the more discretion is accorded the street level bureaucrat i.e. the social investigator or case worker. Since no one can keep in one's mind all the "regs", one uses discretion in a particular case and verifies afterward. That discretion is equivalent to autonomy in the provision of service, yet it is clearly accountable.

The province through its municipalities or regional governments administers the welfare programs with relatively interference-free authority. Yet their autonomy is influenced by the conditions under which the funds were transferred by the Federal government.

Ultimately federal policy which proclaims a universally accessible benefit has the authority and seemingly the autonomy. Its autonomy is qualified, however, by its perception of need and the requirement that it respond to that need. As a federal task force you will be exposed to the needs that *each* locality considers special and unique, whereas you will see it as general and universal for the whole country.

Two examples may illustrate the point. Deinstitutionalization or community based care is not a local but a national issue. The resources needed at the local level for housing, employing, occupying, caring for those who are still handicapped physically, emotionally, mentally, legally, or by age, must be provided through some universally accessible benefit.

Two parent families where both must work to keep food on the table and to fight off inflation; one parent families with a single breadwinner earning too little or barely enough; families where illness, or handicap prevent the full-time caring of children or aged relatives; are Canada wide conditions that call for a universal view of day care as a social caring benefit.

Le gouvernement fédéral peut céder une part de ses responsabilités et tenir les provinces entièrement responsables, mais sa position doit être telle qu'il puisse constamment soutenir la comparaison à l'échelle nationale. Tout processus de nivellement par le haut accepte le principe de la privation relative. Toute partie du pays ou composante de la population peut souffrir par rapport à l'ensemble. Cette souffrance peut être apaisée en recourant à une norme fédérale. Le seuil de tolérance dans le cas de la douleur d'autrui doit être réinterprété de manière à ce qu'elle s'universalise. De même, la fortune dont jouit une personne en raison d'un accident géographique ou d'un pur jugement politique doit également être partagée équitablement.

Les trois principes d'imputabilité, d'autonomie et d'autorité sont réciproques, partagés et distributifs. La qualité et la constance de la réciprocité engendrera à coup sûr une société juste et humanitaire.

Nous devrions éclaircir cette question de définition. L'autonomie est un terme relatif et non absolu. L'autorité qui découle de l'autonomie est limitée par une pléthore d'autonomies et d'autorités concurrentielles, et il n'est possible de vivre sur le territoire en toute compatibilité et en toute justice qu'en recourant à la négociation et au compromis.

En ce qui concerne l'assistance sociale, plus l'autorité est exercée par le biais de la réglementation, de l'interprétation et, de la procédure, plus grande est la discrétion laissée aux bureaucrates ou aux travailleurs sociaux. Puisque personne n'est en mesure de se rappeler tous les règlements, il faut alors recourir à leur jugement dans un cas particulier et vérifier par la suite. Cette discrétion équivaut à une certaine autonomie dans le cas de la prestation d'un service bien qu'il faille évidemment rendre compte de ses actes.

La province, par l'intermédiaire de ses municipalités ou gouvernements régionaux, administre les programmes de bien-être sans intervenir. Leur autonomie est malgré tout influencée par les conditions dans lesquelles les crédits ont été transférés par le gouvernement fédéral.

Enfin, une politique fédérale qui prône un avantage universellement accessible détient l'autorité et apparemment l'autonomie. Cette dernière est toutefois, tempérée par sa perception de la nécessité et l'obligation qu'elle a d'y répondre. En tant que groupe de travail fédéral, vous serez exposés aux besoins que *chaque* localité estime d'un caractère spécial et unique, alors qu'il vous semble de nature générale et universelle.

Nous pouvons illustrer ce point à l'aide de deux exemples. La «désinstitutionalisation» ou les centres de soins communautaires n'est pas une question régionale mais nationale. Il faut qu'un régime universel de prestations fournisse les ressources indispensables dans les collectivités pour loger, employer, occuper, soigner ceux qui ont un handicap physique, émotif mental, légal ou sont l'objet d'un préjudice en raison de leur âge.

Les familles biparentales où le père et la mère doivent travailler pour mettre du pain sur la table et lutter contre l'inflation, les familles monoparentales où un seul gagne-pain arrive à peine à joindre les deux bouts, les familles où la maladie ou l'invalidité empêche qu'on s'occupe à temps plein des enfants ou des parents âgés sont des conditions qui existent partout au Canada et qui exigent qu'on songe à un régime universel de garderies.

The autonomy of the Federal government carries a burden of responsibility that it can shift through its policy and fiscal authority. However, if it shifts the burden to the provinces and along with it its autonomy it has no assurance, at all, that the burden will not be put down in favour of other interests. We have observed that the provinces have not equally shared the burden of providing and supporting public-higher education. The provinces have in many instances shifted the burden to the public to pay health insurance premiums or additional fees for service despite the policy that was supposed to assure this wouldn't happen.

It is not the case that the Federal authority is better, wiser, or more benign; it is the case that it carries the responsibility for assuring that all Canadians' benefit fairly and equitably. No province has that responsibility nor that authority. The Federal government can't give it up. The provincial governments can't take it on.

L'autonomie du gouvernement fédéral entraîne des responsabilités que ce dernier peut déléguer par le biais de sa politique et de son autorité fiscale. S'il rejette toutefois le fardeau sur les provinces et, en même temps, son autonomie, il n'est aucunement assuré que cette charge ne sera pas employée à d'autres fins. Nous avons constaté que les provinces n'ont pas réparti équitablement les crédits qui devaient servir à la prestation et à l'appui de l'éducation supérieure. Les provinces ont dans bien des cas consacré ses fonds au remboursement de certaines primes d'assurance-maladie ou à des surcharges appliquées à certains services en dépit de la politique qui devait assurer que pareille situation ne se produirait pas.

Il n'est pas vrai de prétendre que l'autorité fédérale est meilleure, plus sage ou plus affable; il est vrai toutefois qu'elle est tenue d'assurer que tous les Canadiens bénéficient des mêmes avantages. Aucune province n'a cette responsabilité ni cette autorité. Le gouvernement fédéral ne peut la déléguer; les gouvernements provinciaux ne peuvent l'assumer.



## APPENDIX "FISC-17"

BRIEF  
TO  
PARLIAMENTARY TASK FORCE  
ON FEDERAL-PROVINCIAL  
FISCAL ARRANGEMENTS

MAY 6, 1981

The task of your Committee—the examination of Federal-Provincial Fiscal Arrangements—is massive, almost overwhelming. However, I trust that you will not allow the technical complexities of legislation such as the Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act to obscure the very human consequences of your deliberations. Your recommendations will have a profound effect on some of the most important services that government provides for its citizens.

Some deputants appearing before you will deal with the substance of programs like medicare, hospital insurance, post-secondary education and income maintenance. Other briefs will stress administrative problems, such as the disparity between the taxing power and jurisdictional responsibility of various levels of government. As a municipal representative, I would like to focus on the effects of your recommendations on one particular social service; namely, day care.

As Members of the Task Force are undoubtedly aware, the costs of day care for those in need or likely to become in need are shared by the federal government, the province and the municipality, under the Canada Assistance Plan. The need for day care has increased tremendously in recent years, due to a variety of economic and social factors. The federal contribution towards day care in Metro has increased from less than \$1 million in 1970 to nearly \$11 million in 1980. And the need continues to grow.

Right now there are 1,000 children on the waiting list for subsidized day care in Metro. And a recent report by the Metro Day Care Planning Task Force shows that we need 7,500 more subsidized day care spaces to provide care for only 6 per cent of our child population.

I am concerned by the information before your Committee that spending on social services is projected to increase by less than the rate of inflation this fiscal year, and by only 6.3 per cent next year. I am concerned by the remarks of the Minister of Finance to this Task Force that savings of \$1.5 billion in projected transfers to provincial governments for social spending are anticipated. Does this mean that federal expenditures for day care will be cut back rather than expanded in Metro Toronto?

## APPENDICE «FISC-17»

MÉMOIRE  
AU  
GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE  
SUR LES ACCORDS FISCAUX  
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES  
PROVINCES

le 6 MAI 1981

La tâche de votre Comité, chargé d'examiner les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, est immense, presque écrasante. Toutefois, je suis persuadé que la complexité de certains textes réglementaires dont la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, ne saurait amoindrir les conséquences de vos décisions sur le plan humain. Vos recommandations auront de profondes répercussions sur certains des services les plus importants que le gouvernement assure à ses électeurs.

Certains des témoins que vous serez appelés à entendre discuteront de la teneur de programmes comme l'assurance-maladie, l'assurance-hospitalisation, l'éducation postsecondaire et le maintien des revenus. D'autres mémoires porteront sur les problèmes administratifs, dont la disparité entre les pouvoirs d'imposition et le domaine de compétence des divers paliers de gouvernement. En tant que représentant municipal, je tiens personnellement à insister sur les répercussions de vos recommandations sur un service social particulier, les garderies.

Comme les membres du groupe de travail le savent sans doute, le gouvernement fédéral, la province et la municipalité se partagent, en vertu du régime d'assistance publique du Canada, les coûts des services de garderie nécessaires. La nécessité de services de garderie s'est accrue considérablement ces dernières années en raison de divers facteurs socio-économiques. La contribution fédérale à ce chapitre dans la région métropolitaine de Toronto est passée de moins de \$1 million en 1970 à près de \$11 millions en 1980, et les besoins ne cessent de croître.

A l'heure actuelle, 1,000 enfants sont sur une liste d'attente. En outre, il ressort d'un rapport récent du groupe de travail sur la planification des services de garderie dans la région métropolitaine de Toronto qu'il nous faudrait subventionner 7,500 places de plus pour la garde de 6 p. 100 seulement des enfants.

Je m'inquiète des témoignages présentés à votre comité selon lesquels les dépenses relatives aux services sociaux devraient augmenter à un taux inférieur à celui de l'inflation au cours de la présente année financière et de 6,3 p. 100 seulement l'année prochaine. Je m'inquiète également des observations émises par le ministre des Finances devant votre groupe de travail et selon lesquelles on prévoit des économies de \$1,5 milliard dans les transferts de paiements aux gouvernements provinciaux pour les dépenses sociales. Faut-il en conclure que les dépenses fédérales en matière de services de garderie seront réduites plutôt qu'accrues dans la région métropolitaine de Toronto?

I think that we should be spending more, not less, on programs like day care that enable people to work and contribute to the economic well-being of their family and community. In fact, a study currently being prepared for the Metro Social Services Committee shows that providing subsidized day care is much more cost-effective than maintaining a family on welfare.

I urge the Task Force to base its recommendations not only on abstract concepts of economics or constitutional law, but also on their effects on individual Canadians. And I urge the Committee to give the highest priority to programs that increase the self-sufficiency of those who can and want to work.

Je crois que nous devrions dépenser plus, et non moins, pour des programmes comme les services de garderie qui permettent aux citoyens de travailler et de contribuer au bien-être économique de leur famille et de leur collectivité. En fait, il ressort d'une étude que rédige actuellement le Comité des services sociaux de la région métropolitaine de Toronto qu'il est beaucoup plus rentable de subventionner les services de garderie que d'assurer l'assistance sociale à une famille.

J'incite le groupe de travail à fonder ses recommandations, non seulement sur les notions abstraites d'économie ou de droit constitutionnel, mais également sur leurs répercussions pour les Canadiens. Je l'incite également à accorder la priorité aux programmes qui favorisent l'autonomie de ceux qui peuvent et veulent travailler.























At 3:30 p.m.

Dean Ralph Garber, Faculty of Social Works, University of Toronto.

At 4:00 p.m.

Ron Kanter, Alderman Ward 5, City of Toronto.

At 4:10 p.m.

*From the Ontario Federation of Students:*

Mark Rosenfeld, Researcher;

Ross Parry, Researcher;

Peter Birt, Information Officer.

At 5:00 p.m.

*From the Ontario Medical Association:*

Dr. Robert MacMillan, President;

Dr. Hugh Scully;

Dr. E. J. Moran, General Secretary.

A 15 h 30

M. Ralph Garber, doyen, Faculty of Social Works, Université de Toronto.

A 16 heures

Ron Kanter, échevin quartier 5, Cité de Toronto.

A 16 h 10

*De la Fédération des étudiants de l'Ontario:*

Mark Rosenfeld, chercheur;

Ross Parry, chercheur;

Peter Birt, agent d'information.

A 17 heures

*De l'Ontario Medical Association:*

D<sup>r</sup> Robert MacMillan, président;

D<sup>r</sup> Hugh Scully;

D<sup>r</sup> E. J. Moran, secrétaire général.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

At 11:30 a.m.

*From the Metropolitan Toronto Department of Social Services:*

Alderman Dr. Gordon Chong;  
Ray Tomlinson, Commissioner;  
John Fleming, Deputy Commissioner.

At 12:15 p.m.

*From the Canadian Paraplegic Association:*

Mr. Andrew C. Clarke, Director of Association Affairs.

At 2:00 p.m.

*From the Social Planning Council of Metropolitan Toronto:*

Dale Shuttleworth, President;  
Jeffrey Patterson, Senior Program Director;  
Judy Jordan, Vice-President and Chairman, Policy and Program Committee;  
Edward J. Pennington, Executive Director.

*(Continued on previous page.)*

A 11 h 30

*Du Comité des services sociaux de la région Métropolitaine de Toronto:*

M. Gordon Chong, échevin;  
Ray Tomlinson, commissaire;  
John Fleming, commissaire adjoint.

A 12 h 15

*De l'Association canadienne des paraplégiques:*

M. Andrew C. Clarke, directeur.

A 14 heures

*Du Conseil de planification sociale de la région Métropolitaine de Toronto:*

Dale Shuttleworth, président;  
Jeffrey Patterson, directeur principal des programmes;  
Judy Jordan, vice-président et président du Conseil d'administration, Comité des politiques et des programmes;  
Edward J. Pennington, directeur exécutif.

*(Suite à la page précédente.)*

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Thursday, May 7, 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 8

Le jeudi 7 mai 1981

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial sur*

# The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

# Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

RESPECTING:

*Federal-Provincial Fiscal Arrangements and  
Established Programs Financing Act, 1977, fiscal  
equalization, tax collection agreements and the  
Canada Assistance Plan*

CONCERNANT

*La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le  
gouvernement fédéral et les provinces et sur le  
financement des programmes établis, la  
péréquation des accords de perception fiscale et le  
Régime d'assistance publique du Canada*

APPEARING:

The Honourable Frank Miller, Treasurer of  
Ontario, Government of the Province of Ontario.  
The Honourable Dennis Timbrell, Minister of  
Health, Government of the Province of Ontario.  
The Honourable Frank Drea, Minister of  
Community and Social Services, Government of  
the Province of Ontario.  
The Honourable Margaret Birch, Minister of  
Social Policy Field Secretariat, Government of the  
Province of Ontario.

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the  
Thirty-second Parliament, 1980-81

COMPARAÎT:

L'honorable Frank Miller, trésorier de l'Ontario,  
Gouvernement de la province d'Ontario.  
L'honorable Dennis Timbrell, ministre de la Santé,  
Gouvernement de la province d'Ontario.  
L'honorable Frank Drea, ministre des Services  
sociaux et communautaires, Gouvernement de la  
province d'Ontario.  
L'honorable Margaret Birch, ministre du  
Secrétariat provincial au développement des  
affaires sociales, Gouvernement de la province  
d'Ontario.

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981



SPECIAL COMMITTEE ON  
THE FEDERAL-PROVINCIAL  
FISCAL ARRANGEMENTS

*Chairman:* Mr. Herb Breau  
*Vice-Chairman:* Mr. Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie                                      Loiselle  
Herbert

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX  
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

*Président:* M. Herb Breau  
*Vice-président:* M. Don Blenkarn

Messieurs

Thacker                                      Weatherhead

(Quorum 4)

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 7, 1981  
(19)

## [Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at Toronto, Ontario at 9:15 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Thacker and Weatherhead.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Messrs. Peter Dobell, Director; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson and David Humphreys.

*Witnesses:* At 9:15 a.m., *From the Ontario Welfare Council:* Anne Barstow, President; *From the Committee of Social Planning Councils:* Ernie Ginsler, Executive Director of the Social Planning Council of Kitchener-Waterloo and *From PROACT:* Mr. Malcolm Stewart, Executive Director of the Ontario Association of Professional Social Workers. At 10:40 a.m., Professor David Stager, Department of Political Economy, University of Toronto. At 11:45 a.m., *From the Ontario Association of Children's Mental Health Centres:* Lynn Eakin, President and Cathleen Morrison, Executive Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

On motion of Mr. Herbert, seconded by Mr. Blenkarn, it was ordered,—That correspondence between the Chairman of the Task Force and the Premier of the Province of Ontario and any written presentation made public as a result of a meeting between members of the Task Force and the Minister of Finance of the Province of Ontario be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FISC-18".*)

On motion of Mr. Weatherhead, it was ordered,—That the document presented by the Social Planning Council of Kitchener-Waterloo entitled "Shifting the Load: a Study of the Future Funding of Human Services in Waterloo Region" be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FISC-19".*)

On motion of Mr. Blaikie, it was ordered,—That the submission presented by the Ontario Association of Children's Mental Health Centres be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FISC-20".*)

At 12:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to 1:10 o'clock p.m.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 7 MAI 1981  
(19)

## [Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à Toronto (Ontario), à 9 h 15, sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres du Comité présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Thacker et Weatherhead.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* MM. Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson et David Humphreys.

*Témoins:* A 9 h 15, *Du Ontario Welfare Council:* Anne Barstow, président; *Du Committee of Social Planning Councils:* Ernie Ginsler, directeur exécutif du Social Planning Council of Kitchener-Waterloo; *De PROACT:* M. Malcolm Stewart, directeur exécutif de l'Ontario Association of Professional Social Workers. A 10 h 40, M. David Stager, professeur, Département d'économie politique, Université de Toronto. A 11 h 45, *De l'Ontario Association of Children's Mental Health Centre:* Lynn Eakin, présidente et Cathleen Morrison, directeur exécutif.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

Sur motion de M. Herbert, appuyé par M. Blenkarn, il est ordonné,—Que la correspondance échangée entre le président du Groupe de travail et le premier ministre de la province de l'Ontario et tout rapport écrit rendu public à la suite de la rencontre entre les membres du Groupe de travail et le ministre des Finances de la province de l'Ontario, soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «FISC-18».*)

Sur motion de M. Weatherhead, il est ordonné,—Que le document présenté par le Social Planning Council of Kitchener-Waterloo, intitulé «Déplacer le fardeau: une étude du financement futur des services personnels dans la région de Waterloo» soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «FISC-19».*)

Sur motion de M. Blaikie, il est ordonné,—Que le mémoire présenté par l'Ontario Association of Children's Mental Health Centres soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «FISC-20».*)

A 12 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 13 h 30.



## SECOND SITTING (20)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at Toronto at 1:10 o'clock p.m., this day, the Vice-Chairman, Mr. Blenkarn, presiding.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Thacker and Weatherhead.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Messrs. Peter Dobell, Director; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson and David Humphreys.

*Witnesses:* At 1:10 p.m., *From the Council of Ontario Universities:* Dr. Ronald L. Watts, Chairman and Principal of Queen's University; Dr. James Ham, President of the University of Toronto; Professor D. Forster, President of the University of Guelph and Dr. Edward Monahan, Executive Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

Dr. Watts made a statement.

The Chairman, Mr. Breau, took the Chair.

The witnesses answered questions.

At 2:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## THIRD SITTING (21)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met *in camera* at 3:30 o'clock p.m., this day at Toronto.

*Members present:* Messrs. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Messrs. Peter Dobell, Director; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson and David Humphreys.

*Appearing:* The Honourable Frank Miller, Treasurer of Ontario; The Honourable Dennis Timbrell, Minister of Health; The Honourable Frank Drea, Minister of Community and Social Services; and the Honourable Margaret Birch, Minister of Social Policy Field Secretariat.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

## DEUXIÈME SÉANCE (20)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à Toronto, à 13 h 10, sous la présidence de M. Blenkarn (vice-président).

*Membres du Comité présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Thacker et Weatherhead.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* MM. Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson et David Humphreys.

*Témoins:* A 13 h 10, *Du Conseil des universités de l'Ontario:* M. Ronald L. Watts, président et directeur de l'Université Queens; M. James Ham, président de l'Université de Toronto; M. D. Forster, président de l'Université de Guelph; M. Edward Monahan, directeur exécutif.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

M. Watts fait une déclaration.

Le président, M. Breau, prend place au fauteuil.

Les témoins répondent aux questions.

A 14 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## TROISIÈME SÉANCE (21)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 30, à Toronto.

*Membres du Comité présents:* MM. Blaikie, Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* MM. Peter Dobell, directeur; A. R. Dobell; Ronald LeBlanc; William Haney; Michael Mendelson et David Humphreys.

*Comparait:* L'honorable Frank Miller, trésorier de l'Ontario; l'honorable Dennis Timbrell, ministre de la Santé; l'honorable Frank Drea, ministre des Services sociaux et communautaires et l'honorable Margaret Birch, ministre du Secrétariat provincial au développement des affaires sociales.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, fascicule n° 1.*)

The Treasurer made a statement and, with the other Ministers, answered questions.

At 5:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le trésorier fait une déclaration puis, avec les autres ministres, répond aux questions.

A 17 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, May 7, 1981

• 0910

[Text]

**The Chairman:** Order. We are continuing our study of our order of reference on the Canada Assistance Plan, the tax collection agreements, equalization, established programs financing and other fiscal arrangements between the federal government and the provinces.

We have before us today as witnesses with a joint presentation from the Ontario Welfare Council, Mrs. Anne Barstow, President, and from the Committee of Social Planning Councils, Mr. Ernest Ginsler, Executive Director for Kitchener-Waterloo. I would ask Mrs. Barstow as she makes the presentation to identify the other organizations that are making the joint presentation with her and if other representatives of those organizations come in to please introduce them.

Before you proceed, Mrs. Barstow, I believe Mr. Herbert has a point he would like to raise.

**Mr. Herbert:** Yes, Mr. Chairman, just to regularize things, as we have done in the other capitals, because we have a meeting this afternoon with the representatives of the Ontario provincial government and the meeting is in private and naturally the media and the public have been asking about this meeting, I would move that the letter of invitation to the Ontario government and their reply be appended to the minutes of today's meeting; and I would move, because this will be our last opportunity before we move on to other parts of the country, that in the event that the presentation this afternoon of the Ontario government is to be made public, as it was in the other capitals that we visited, it also be appended to the minutes of today's meeting for the benefit of the public.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Thank you.

Mrs. Barstow, you may proceed. We have a copy of your submission that we can append to our proceedings. You do not have to read it all to have it on the record because we can put it on the record. You may wish to summarize it and then we can go on to questioning, which sometimes is very valuable. It is up to you.

**Mrs. Anne Barstow (President, Ontario Welfare Council):** I think if it pleases you, Mr. Chairman, we will read it, mainly because this is the first joint presentation that has been made. Also, as you can hear, I am suffering from a cold and it is easier for me to read than it is to improvise, I think, at the moment. It is a good thing I am at the end of this table: you would all be laid up before your next provincial meeting with the germs I am spreading gaily around.

We are making a joint presentation today. Within the Ontario Welfare Council there is a Committee of Social Planning Councils and Bishop John Bothwell is the Chairman of that committee. He was due to appear before you today;

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 7 mai 1981

[Translation]

**Le président:** A l'ordre. Nous continuons l'étude de notre ordre de renvoi sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Aujourd'hui, nous avons comme témoins M<sup>me</sup> Anne Barstow, présidente du Conseil du bien-être de l'Ontario, et M. Ernest Ginsler, directeur exécutif, pour Kitchener-Waterloo, du Comité des conseils de planification sociale, qui présenteront un mémoire commun. Lorsque M<sup>me</sup> Barstow fera son exposé, je lui demanderai d'identifier les autres organismes qui y ont participé; si d'autres représentants de ces organismes arrivent, j'aimerais qu'elle nous les présente.

Avant que vous ne commenciez, madame Barstow, je crois que M. Herbert aurait un commentaire à faire.

**M. Herbert:** Oui, monsieur le président, je voudrais simplement régulariser les choses, comme nous l'avons fait dans les autres capitales. Nous rencontrons cet après-midi les représentants du gouvernement de l'Ontario; il s'agit d'une réunion privée, et les représentants des médias et du public posent naturellement des questions au sujet de cette réunion. Je propose que la lettre d'invitation au gouvernement de l'Ontario, ainsi que sa réponse, soient annexées au compte rendu de cette réunion; étant donné que cette réunion est la dernière avant notre départ pour d'autres parties du pays, je proposerais que si l'exposé que fera cet après-midi le gouvernement de l'Ontario est rendu public, comme ce fut le cas dans les autres capitales que nous avons visitées, ce document soit également annexé au compte rendu de cette réunion, dans l'intérêt du public.

La motion est adoptée.

**Le président:** Merci.

Madame Barstow, vous pouvez commencer. Nous avons un exemplaire de votre mémoire, que nous pouvons annexer au compte rendu de nos délibérations. Vous n'êtes pas obligée de tout lire au complet pour qu'il figure au compte rendu, car nous pouvons le faire annexer. Vous voudrez peut-être en faire un résumé; ensuite, nous pourrions passer aux questions, qui sont parfois très importantes. La décision vous appartient.

**Mme Anne Barstow (présidente, Conseil du bien-être de l'Ontario):** Si cela vous convient, monsieur le président, nous allons le lire, surtout parce qu'il s'agit du premier exposé commun à se faire. De plus, comme vous pouvez l'entendre, je souffre d'un rhume; je crois que pour le moment, il me sera plus facile de lire que d'improviser. C'est une bonne chose que je me trouve au bout de cette table, autrement, avec tous les microbes que je distribue un peu partout, vous seriez tous malades avant votre prochaine réunion provinciale.

Nous faisons aujourd'hui un exposé commun. Le Conseil du bien-être de l'Ontario comprend un Comité des conseils de planification sociale, dont le président est l'évêque John Bothwell. Il devait comparaître aujourd'hui devant vous; malheu-

*[Texte]*

unfortunately, he is ill and unable to be here and in his place Mr. Ernest Ginsler is presenting on behalf of the committee. Mr. Ginsler is the Executive Director of the Social Planning Council of Kitchener-Waterloo. He will explain to you during his presentation what that committee represents in terms of the number of councils and communities.

Also within the Ontario Welfare Council, related to it, is a group of provincial health and social service associations and organizations which is called PROACT. The Ontario Welfare Council staffs this and works very closely with it. They wished to also join with us in this presentation today and presenting on their behalf is Mr. Malcolm Stewart. Mr. Stewart is a member PROACT; he is a member of the Ontario Welfare Council Board and is the Executive Director of the Ontario Association of Professional Social Workers which is a member of PROACT.

• 0915

Just before I do go into the presentation, there are a couple of points I would like to make. We were, I imagine, one amongst many organizations which wrote asking that your committee be allowed an extension of time before it reported. We felt that the extent of the job you are trying to do and the amount of time which you were given to do it were incongruous, and that everybody would benefit from the opportunity if you were given more time to do a thorough job. In the reply that we received, we were assured that the time could not be extended because your work was too important and was needed for the fall meeting of the finance ministers; therefore, it was imperative that you report by the end of June.

I would just like to point out that one of the reasons why perhaps you have not been snowed under with presentations and with requests to appear before you is because of the short lead time there has been for people to prepare. I am sure that you will receive, perhaps after the fact, a good many written comments and suggestions and submissions from people, but it is important for everyone to be able to do in the short time the kind of job which they would like to do to help you in yours.

One point also I think is the fact that an awful lot of the people who are going to be affected by the kinds of recommendations you make are simply unable to come into the provincial capital during the one-and-a-half- or two-day hearings that you are holding in order to present their point of view. They simply cannot afford the travel costs. We are three front men, you might say, for a broad, province-wide, group of individuals and organizations unable to be here; hopefully, we are able to present at least some of the points they would like to make if they could be present.

As you will see, participation is one of the points that we want to make—participation in a process which is going on in a very hidden and private way. This is one of the ways in which participation can happen.

One of the other ways in which we will also urge you later in the presentation is that you make your report public as soon as you present it whether or not the House is in session. I understand your terms of reference say that if the House is not in session, you are allowed to make it public; but if the House is sitting, I hope you make it public anyway. It seems to me

*[Traduction]*

reusement, il est malade et il n'a pu venir. A sa place, M. Ernest Ginsler fera un exposé au nom du comité. M. Ginsler est directeur exécutif du Conseil de planification sociale de Kitchener-Waterloo. Au cours de son exposé, il vous expliquera combien de conseils et de communautés sont représentés au sein de ce comité.

Il y a aussi au sein du Conseil du bien-être de l'Ontario un regroupement d'associations et d'organismes provinciaux de services médicaux et sociaux, qui s'appelle PROACT. Le Conseil du bien-être de l'Ontario lui fournit son personnel et travaille très étroitement avec lui. Ce groupe voulait également se joindre à nous aujourd'hui pour faire cet exposé; M. Malcolm Stewart le fera en leur nom. M. Stewart est membre de PROACT, ainsi que du conseil d'administration du Conseil du bien-être de l'Ontario, et est directeur exécutif de l'Association ontarienne des travailleurs sociaux professionnels, associée à la coalition.

Avant de passer à notre mémoire, j'aimerais faire quelques observations. Nous comptons parmi les nombreuses organisations qui ont envoyé une lettre à votre Comité lui demandant d'attendre avant de présenter son rapport. Nous avons, en effet, estimé que le délai qui vous avait été accordé ne tient absolument pas compte, et c'est ridicule, de la difficulté de votre tâche. Tout le monde profiterait d'un report qui vous permettrait d'approfondir les choses. On nous a répondu qu'il serait impossible de prolonger le délai, car votre rapport était trop important et devait servir à la réunion des ministres des Finances prévue pour l'automne. Il faut donc que vous en fassiez rapport à la Chambre d'ici à la fin du mois de juin.

Je tiens à signaler que l'une des raisons pour lesquelles vous n'avez pas reçu beaucoup de mémoires, ou de demandes de témoins éventuels, est que le délai laissé aux associations pour se préparer a été trop court. Je suis convaincu qu'à l'issue de vos audiences, vous recevrez bon nombre de rapports, documents et propositions, mais tout le monde n'a pu, avec des délais aussi courts, approfondir la question pour vous aider.

Beaucoup de gens sur lesquels se répercuteront vos recommandations n'ont pas pu, tout simplement, assister aux audiences d'un jour et demi ou deux organisées dans la capitale provinciale, pour venir présenter leur point de vue. En effet, les frais de déplacement sont trop élevés. Nous sommes venus à trois pour nous faire les porte-parole de toute la province et de groupes de particuliers et d'organismes. Nous espérons être en mesure d'exprimer certains des commentaires qu'ils auraient voulu vous présenter de vive voix.

Nous insisterons, entre autres, sur la participation à un processus qui est resté caché et se déroule dans les coulisses. L'audience d'aujourd'hui est l'une des manières dont la participation pourra se réaliser.

Nous vous exhortons aussi, dans notre mémoire, à publier votre rapport dès que vous l'aurez présenté, même si la Chambre ne siège pas. Si j'ai bien compris votre mandat, vous pourrez le rendre public au cas où la Chambre ne siégerait pas. Mais même si elle siège, j'espère que vous le ferez. En effet, cela permettra à l'opinion publique de se manifester.



*[Text]*

that that would create another opportunity for the kind of response that is important.

The Ontario Welfare Council is a voluntary provincial organization founded in 1908 as a council of concerned individuals and organizations involved in improving the welfare of the people of this province. We are a social planning and social policy agency with a stated purpose:

... committed to the advocacy, the development and the continuing improvement of policies and programs which ensure the protection and enhancement of human rights and dignity.

Under this aegis, we have programs related to the aging, to children, to income security and social allowances, to employment and the disabled, to day care, to community-based services, to constitutional reform and to social services funding.

While we have always been involved with issues related to social services financing, our more recent concerns coalesced around a block funding seminar which we conducted at the time of the proposed new federal social services legislation and the proposals for block funding in 1978. In a continuing role, we became linked with a variety of other organizations in addressing such related issues as pension reform, medicare and social assistance. Last year, we endeavoured to have social policy and human service issues included on the agenda for the First Ministers' meetings on constitutional reform. At that time, we expressed our fear that these vital subjects would become bargaining trade-offs in federal-provincial fiscal negotiations if government stances at all levels were not clearly stated in the context of the constitutional debates.

Last autumn, we were alerted that an interdepartmental task force, led by the Ministry of State for Social Development, was conducting a review of the major intergovernmental social programs which are cost shared. We immediately expressed our concern to relevant federal and provincial ministries that this process was taking place in total isolation, without public information or participation. With the presentation of the federal budget and its proposals regarding the social development envelope, it became obvious that this review would entail a great deal more than the regular quinquennial discussions with the provinces and that our fears about bargaining trade-offs in federal-provincial fiscal negotiations might well be realized.

With this background to our presentation established, may we set the framework within which our submission is directed. The three briefs contained in this joint presentation cover a broad spectrum of service issues and represent a variety of organizations and individuals which are involved in, or served by, the voluntary sector. Ontario is probably the leading province in the strength of its voluntary social service components, and the importance of its contribution to the initiation and delivery of social service programs should never be underestimated. It is therefore vitally important that the concerns

*[Translation]*

Le Conseil du bien-être de l'Ontario, organisation provinciale bénévole, a été créé en 1908 et rassemble les particuliers et organismes désireux d'améliorer le bien-être des habitants de la province. Notre organisme, axé sur la planification et la politique sociale, se fixe pour objectif:

... la défense, l'élaboration et l'amélioration constante des politiques et programmes destinés à assurer la protection et les progrès sur le plan des droits et de la dignité de l'homme.

Nos programmes portent sur les points suivants: le vieillissement, les enfants, la sécurité du revenu et les allocations sociales, l'emploi et les handicapés, les garderies, les services communautaires, la réforme constitutionnelle et le financement des services sociaux.

Nous nous sommes toujours occupés des questions de financement des services sociaux. Nos préoccupations les plus récentes découlent d'un colloque sur le financement par tranches organisé à l'époque du projet de loi sur les nouveaux services sociaux fédéraux, ainsi que des propositions axées sur le financement par tranches en 1978. Pour y donner suite, nous nous sommes associés à toute une gamme d'autres organismes, afin d'examiner des questions connexes telles que la réforme du régime de pensions, de l'assurance-maladie, ainsi que de l'assistance sociale. L'année dernière, nous nous sommes efforcés d'intégrer les questions de politique sociale et de services au programme de réunions des premiers ministres sur la réforme constitutionnelle. A l'époque, nous avons signalé que nous craignons que des questions aussi vitales ne jouent lors des négociations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces si le gouvernement ne précisait pas clairement sa politique à tous les niveaux, dans le cadre du débat constitutionnel.

L'automne dernier, nous avons appris qu'un groupe de travail interministériel, sous l'égide du département d'État au développement social, avait entrepris l'examen des grands programmes sociaux intergouvernementaux à frais partagés. Nous avons, sans plus attendre, fait part de nos préoccupations aux ministères fédéraux et provinciaux compétents, en leur disant que le public n'y avait pas participé, ou qu'il en avait été insuffisamment informé. Le gouvernement fédéral a présenté son budget et ses propositions dans le domaine du développement social, et il est apparu clairement que cet examen dépasserait le cadre des discussions organisées tous les cinq ans avec les provinces, et que nos craintes pourraient bien se réaliser.

Voilà pour l'historique de notre mémoire: à présent, si vous le permettez, nous allons en préciser le contenu. Les trois mémoires compris dans cet exposé commun traitent d'une large gamme de questions relatives aux services et reflètent une série d'organismes et de particuliers participant au secteur bénévole, ou en bénéficiant. L'Ontario est probablement le chef de file pour les services sociaux bénévoles et il ne faut pas sous-estimer l'importance de sa contribution à la création et à l'offre de ces services. Il est donc extrêmement important de tenir compte des préoccupations et des positions adoptées dans

*[Texte]*

and positions of this sector should be considered in any review of the financing of social services.

• 0920

The Ontario Welfare Council has a number of major concerns in this context which it feels are important to the deliberations of your task force. Briefly stated, they are: one, the impact of reduced social development spending on individuals, local and provincial governments, voluntary agencies and their programs across Canada; two, both the process and the content of the current intergovernmental review of federal-provincial fiscal arrangements; and three, the interdependence of economic development and social development planning.

To enlarge upon these three main areas, our council is primarily concerned about those programs which are cost shared under the provisions of the Canada Assistance Plan. Any reduction in the financial support for these programs can have a tremendous impact on the services provided to many of Ontario's citizens. Human service organizations would be unable to respond to expanding needs, and could face severe restrictions in existing programs. Municipalities that have initiated cost-shared programs would be forced to rely on their own inadequate property tax base to continue them or to reduce or abandon the services entirely, but it is the individual who would suffer the most. Consider the client population who would be affected. The aged, the sole-support parent, the day-care user, the recipient of social assistance, the family in need of support, the abused or neglected child. These are the vulnerable members of our society and they are most in need of continued and increased support from the services available to them.

There is a special factor to be considered with regard to social assistance. Our council has just completed a study of Ontario welfare payments, pointing out the inadequacy of present levels of assistance and the lack of regular and systematic adjustment of allowances. The problem will be further compounded by a federal reduction in payments that will act as a disincentive to provincial spending and income maintenance programs. Since eligibility criteria are also used to establish qualifications for subsidy for services and because payments are mandatory for the provinces, a reduction in financing has a considerable impact not only on assistance payments but on eligibility for other cost-shared services.

We are also greatly concerned about the process involved in the federal-provincial review and about the guidelines which may have been established for it. We know that there has been an interdepartmental task force in existence since last autumn with provincial representation on it. However, we have not been afforded any indication of the content of these deliberations or of any of the positions which may have been taken by either the federal or the provincial bureaucrats who are

*[Traduction]*

ce secteur dans toute révision du financement des services sociaux.

Le Conseil du bien-être de l'Ontario a sur ce plan un certain nombre de préoccupations majeures qui sont importantes, croit-il, pour les délibérations du groupe d'étude. Elles sont, brièvement: premièrement, les répercussions d'une diminution des dépenses pour le développement social sur les particuliers, les gouvernements locaux et provinciaux, les organismes bénévoles et leurs programmes au Canada; deuxièmement, la méthode et le contenu de la présente révision intergouvernementale des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux, et, troisièmement, l'interdépendance du développement économique et de la planification du développement social.

Je voudrais apporter plus de précisions sur ces trois questions; notre Conseil s'intéresse surtout aux programmes à frais partagés en vertu des dispositions du Régime d'assistance publique du Canada. Toute diminution de l'aide financière à ces programmes pourrait avoir une incidence énorme sur les services offerts à de nombreux citoyens de l'Ontario. Les organismes de services humanitaires ne pourraient répondre aux besoins de croissance et pourraient faire face à des restrictions importantes dans les programmes courants. Les municipalités qui ont entrepris des programmes à frais partagés se verraient forcées de compter sur leur propre assiette de l'impôt foncier, qui est inadéquate, pour poursuivre ces programmes, les réduire ou les abandonner complètement. Ce sont les particuliers qui seraient le plus touchés. Voyons quelle population client serait affectée. Les personnes âgées, la famille monoparentale, l'utilisateur des garderies, le bénéficiaire des prestations du bien-être social, la famille qui a besoin d'aide, les enfants maltraités ou négligés. Ce sont là les membres vulnérables de notre société, ceux qu'il faudrait le plus continuer à aider, par le biais des services disponibles.

Il y a un autre facteur spécial dont il faut tenir compte sur le plan de l'aide sociale. Notre conseil vient de terminer une étude sur les prestations de bien-être, dans laquelle on souligne l'insuffisance des niveaux actuels de l'aide, de même que l'absence de rajustement permanent et systématique des allocations. Le problème sera aggravé par une diminution fédérale des paiements, ce qui n'encouragera pas les provinces à continuer leurs programmes de financement et de maintien du revenu. Étant donné que les critères d'admissibilité servent également à établir qui a droit aux subventions pour ces services, et comme les paiements sont obligatoires pour les provinces, une diminution du financement aura un effet énorme non seulement sur les allocations sociales, mais sur l'admissibilité aux autres services à frais partagés.

Nous nous préoccupons également beaucoup de la méthode de révision fédérale-provinciale et des directives qui ont été établies pour ce faire. Nous savons qu'il y a un groupe d'étude interministériel en place depuis l'automne dernier, et que les provinces y sont représentées. Cependant, nous ne savons rien des délibérations qui ont eu lieu ou des positions qui ont été adoptées par les bureaucrates du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux lors de ces discussions. Nous



*[Text]*

involved in these discussions. There is no information available to us about the guidelines which may have been established or the criteria under which either the federal budget proposals, re social development, or the federal cost-sharing proposals were formed. Within what kind of long-term social policy framework were these decisions reached?

We are assured by the Minister of Finance in correspondence with us that the decisions of this parliamentary task force are very important to the deliberations of the federal-provincial finance ministers meeting in September. However, we know that the groundwork for these meetings has already been laid. Where is there allowance for the participation and involvement of the public, especially the voluntary sector and consumer groups? With due respect, presentation to this task force, with no information available to us regarding the content of government proposals, hardly constitutes participation in these crucial discussions which will lead to decisions affecting so many of our citizens.

We were also assured that any program changes would require changes in legislation which would have to be scrutinized by parliamentary committee and debated in the House. We would thus have that opportunity for comment and public discussion. We regard this as participation after the fact where we have to play a reactive rather than a pro-active role.

It is also quite clear to us that there is a close inter-relationship between matters of economic development and of social development. A recent study by the Addiction Research Foundation in northern Ontario stressed the lack of co-ordinated planning between the industrial and resource development sectors in social policy areas. One only needs to look at the social impact of chronic unemployment on families as a single example, to recognize how much economic factors affect social service planning. Decisions made in the one field have enormous implications for the other, so that tradeoffs between the two become unproductive.

The Ontario Welfare Council presents to you the following policy positions and recommendations:

One, our council believes in a strong federal involvement in social programs to ensure equality of access and standards of service to all Canadians. We believe the Government of Canada has responsibility for providing leadership in developing needed social programs, in providing financial support and ensuring that standards are met.

• 0925

Second, we recommend that the Canada Assistance Plan be amended as was proposed when the Federal Social Services act was withdrawn in 1978. At that time it was suggested that CAP would be broadened and deepened to allow for some of the provisions contained in the draft Social Services act. These

*[Translation]*

n'avons aucun renseignement concernant les directives adoptées ou les critères qui ont servi à formuler les propositions concernant le budget du gouvernement fédéral dans le domaine du développement social, ou les propositions du gouvernement fédéral pour les programmes à frais partagés. Quelle politique sociale à long terme a été définie pour que ces décisions soient prises?

Le ministre des Finances nous assure, dans la correspondance qu'il a échangée avec nous, que les décisions du groupe d'étude parlementaire sont très importantes pour les délibérations qui auront lieu à la réunion fédérale-provinciale des ministres des Finances, en septembre. Cependant, nous savons que le travail de base est déjà fait. A-t-on prévu la participation du public, surtout des groupes de bénévoles et des consommateurs? Sauf le respect que je vous dois, l'exposé qu'on a fait à ce groupe d'étude, sans autres renseignements concernant le contenu des propositions du gouvernement, ne constitue pas vraiment une participation aux discussions cruciales qui donneront lieu à des décisions affectant un grand nombre de nos citoyens.

On nous a également dit que tout changement aux programmes nécessiterait des changements à la loi, qui seraient étudiés par un comité parlementaire et discutés à la Chambre. Nous aurions donc l'occasion de faire des commentaires et d'en discuter publiquement. Nous voyons cela comme une participation après le fait; nous allons jouer un rôle après coup, plutôt qu'avant.

Il nous semble très clair, également, qu'il y a des rapports très étroits entre les questions de développement économique et de développement social. Une étude récente de l'Addiction Research Foundation, dans le Nord de l'Ontario, a souligné l'absence de planification coordonnée entre le secteur industriel et le secteur de développement des ressources sur le plan des politiques sociales. Nous n'avons qu'à regarder quelles répercussions sociales le chômage chronique a sur les familles—ce n'est qu'un exemple—pour reconnaître à quel point les facteurs économiques influencent la planification du service social. Les décisions qui sont prises dans un domaine ont des effets graves sur l'autre, et par conséquent, les échanges entre les deux sont improductifs.

Le conseil du bien-être de l'Ontario vous présente les positions et recommandations suivantes concernant la politique sociale:

Premièrement, notre conseil croit en une forte participation du gouvernement fédéral dans les programmes sociaux, afin de garantir l'égalité d'accès et de normes de service à tous les Canadiens. Nous croyons que le gouvernement du Canada doit être le chef de file pour ce qui est de mettre au point les programmes sociaux nécessaires, fournir l'appui financier et assurer que les normes sont respectées.

Deuxièmement, nous recommandons que le Régime d'assistance publique du Canada soit modifié, tel qu'il avait été proposé lorsque la Loi fédérale sur les services sociaux a été retirée, en 1978. A l'époque, il avait été proposé que le régime soit remanié, pour permettre l'adoption des dispositions du

*[Texte]*

amendments would have broadened the eligibility for recipients of service and also would have allowed a wider range of services to be provided. As CAP is to remain the instrument for cost sharing of social services, we would urge that appropriate amendments be considered.

Third, we advocate the participation and involvement of the public, especially the voluntary sector and consumer representatives, in the discussions which will lead to the decisions affecting the future of human services.

Fourth, we request that full information be shared with the public about the process and the content of the review procedures. Only decisions reached after full and open debate should be presented for final approval by both levels of government.

Fifth, we request that your report be made public, whether or not Parliament is sitting when you present it. This would demonstrate a commitment to providing opportunities for public comment before the autumn federal-provincial meetings.

Your task force is an important part of this process, one where public participation and open discussion are encouraged. Your role is vital, and we are therefore concerned that the recommendations you make in your report are reached after consideration of the many factors placed before you by the briefs and presentations submitted. We are not here to make a case for social programs as opposed to health-related services or post secondary education. We are sure that these sectors will make their own case. We do wish to impress upon you the profound impact of reduced spending in the human services and to urge you to recognize these ramifications as you prepare your report.

**The Chairman:** Mr. Ginsler.

**Mr. Ernie Ginsler (Executive Director, Committee of Social Planning Councils):** Thank you, Mr. Chairman. The Ontario Committee of Social Planning Councils represents 35 voluntary social planning councils in 35 communities across the Province of Ontario. The councils are funded predominantly with voluntary sectors dollars. United Ways across Ontario contribute 50 per cent of the total dollars; regional governments provide 2 per cent; municipal governments, 13 per cent; and the provincial government, 11 per cent. The federal government, through special project funding, contributes 5 per cent of the total. The remaining 14 per cent comes from membership fees, sales of publications, et cetera.

The social planning councils are involved in a variety of programs areas. These include service delivery, funding allocations, planning and research, advocacy, co-ordination of services, public education, community organization and development and fund raising. Aside from serving all members of their communities, social planning councils provide services to health and social services associations such as family counselling agencies, children's aid societies, district health councils and local labour councils.

*[Traduction]*

projet de loi sur les services sociaux. Ces amendements auraient facilité l'admissibilité de récipiendaires et auraient également permis la prestation d'un plus grand nombre de services. Vu que le Régime d'assistance publique du Canada doit demeurer l'instrument permettant le partage des coûts des services sociaux, nous vous prions d'envisager des amendements appropriés.

Troisièmement, nous prôtons la participation du public, surtout du secteur bénévole et des groupes de consommateurs, aux discussions qui donneront lieu à la prise de décisions touchant l'avenir des services sociaux.

Quatrièmement, nous demandons que le public soit entièrement informé du processus et de la nature des procédures de révision. Seules des décisions ayant fait l'objet d'un débat public devraient être soumises à l'approbation finale des deux paliers de gouvernement.

Cinquièmement, nous demandons que votre rapport soit rendu public, que le Parlement siège ou non lorsque vous le présenterez. Vous montreriez ainsi une volonté de permettre au public d'en débattre avant les réunions fédérales-provinciales de l'automne.

Votre groupe de travail est un élément important de ce processus, où l'on favorise la participation du public et un débat ouvert. Votre rôle est vital, et c'est pourquoi les recommandations de votre rapport doivent être fondées sur l'étude des nombreux facteurs qui vous ont été présentés dans les mémoires et exposés. Nous ne sommes pas ici pour mettre l'accent sur les programmes sociaux, au détriment des services de santé ou de l'enseignement post secondaire. Nous sommes sûrs que ces secteurs feront valoir leurs arguments. Nous tenons à souligner l'impact considérable de toute réduction des dépenses au titre des services sociaux, et nous vous prions de tenir compte de toutes ces ramifications lorsque vous préparez votre rapport.

**Le président:** Monsieur Ginsler.

**M. Ernie Ginsler (directeur exécutif, Comité des conseils de planification sociale):** Merci, monsieur le président. Le Comité des conseils de planification sociale de l'Ontario représente 35 conseils bénévoles de planification sociale dans 35 collectivités de l'Ontario. Ces conseils sont financés avant tout par le secteur bénévole. Centraide de l'Ontario contribue 50 p. 100 du budget total, les administrations régionales, 2 p. 100, les administrations municipales, 13 p. 100, et le gouvernement provincial, 11 p. 100. Le gouvernement fédéral, dans le cadre du financement de projets spéciaux, contribue 5 p. 100. Les 14 p. 100 restants proviennent des frais d'inscription, des ventes de publications, etc.

Les conseils de planification sociale interviennent dans différents domaines. Ceux-ci comprennent notamment la prestation des services, la répartition des fonds, la planification et la recherche, la publicité, la coordination des services, l'éducation du public, l'organisation et le développement communautaires et le recueil de fonds. En plus de desservir tous les membres de leurs collectivités, les conseils de planification sociale offrent des services aux associations des services sociaux et de services de santé, comme les organismes de consultation familiale, les



## [Text]

Voluntary social planning councils are important components in Ontario's voluntary sector. They provide an opportunity for volunteers to become engaged in non-governmental planning activities. They offer Ontario's residents a chance to be involved in community decision-making processes. Planning councils provide a vehicle for community residents to be involved in the development of social policies which will affect them. The 1977 *People in Action* report states:

Voluntary action helps Canadians to grow as citizens. Through voluntary action, they learn to govern themselves and influence the conditions affecting their lives and those of their communities. More particularly, it brings to bear on social and political activity certain viewpoints and concerns which would otherwise be ignored or not heard.

The Committee of Social Planning Councils is appearing on behalf of its constituents before this task force to present its serious concerns with respect to the reduction of federal expenditures to health and social service programs. In order to put these concerns into concrete fiscal and social terms, we have used information provided by a recent study entitled *shifting the load*, undertaken in the Waterloo region by the Social Planning Council of Kitchener-Waterloo.

Since Waterloo region contains 3 per cent of Ontario's population and uses standard funding mechanisms to support human services in the region, we feel the data presented in the report are applicable across the Province of Ontario. The tabulation of provincial figures referred to in this presentation was obtained by multiplying the regional figures by 33.

In 1978-79 the total spending for human services in the regional municipality of Waterloo was \$452 million, of which regional and local governments accounted for 0.9 per cent of the total, or just over \$4 million. This sum of money was raised through taxes on property, a form of taxation commonly acknowledged to be regressive. The total spending projected for 1983, given the results of inflation and assuming no additional programs, is \$720 million. According to our understanding of the cost-shared system, the local government would be expected to raise \$7 million of this total. Because of the federal reduction in social affairs spending projected in the federal estimates, the municipal share is now predicted to be in the neighbourhood of \$10 million. This means that the regional municipality of Waterloo will have to increase its funding of human services by \$3 million or 43 per cent. This shift in cost to the community will have to be raised, once again, from the municipal property tax base. Also, because of the federal reduction in spending, other nongovernmental sources of income in the Waterloo region will have to increase by \$500,000 in order to maintain the existing level of services.

## [Translation]

sociétés d'aide à l'enfance, les conseils de santé de district et les conseils du travail locaux.

Les conseils de planification sociale bénévoles sont un élément important du secteur bénévole en Ontario. Ils offrent aux bénévoles l'occasion de s'engager dans des activités de planification non gouvernementales. Ils permettent aux résidents de l'Ontario de participer à la prise de décisions dans la collectivité. Ces conseils permettent également aux résidents des collectivités de participer à l'élaboration des politiques sociales qui les touchent. Le rapport de 1977, *People in Action*, dit ceci:

Le travail bénévole aide les Canadiens à s'épanouir en tant que citoyens. Ils apprennent ainsi à se gouverner eux-mêmes et à exercer une influence sur les conditions de leur vie et de leurs collectivités. De façon plus précise, il permet d'introduire dans l'activité sociale des politiques, des points de vue et préoccupations dont on ferait autrement abstraction.

Le Comité des conseils de planification sociale comparait au nom de ses membres, devant le groupe de travail, pour faire part de ses graves préoccupations à l'égard de toute réduction des dépenses fédérales au titre des programmes de santé et de services sociaux. Pour donner des exemples concrets du point de vue fiscal et social, nous nous sommes servis des renseignements parus dans une récente étude, intitulée: *Shifting the Load*, et menée dans la région de Waterloo par le conseil de planification sociale de Kitchener-Waterloo.

Vu que la région de Waterloo compte 3 p. 100 de la population de l'Ontario et se sert des mécanismes de financement existants à l'égard des services sociaux, nous estimons que les données présentées dans ce rapport s'appliquent également au reste de l'Ontario. Les chiffres à l'échelle provinciale que nous citons dans notre exposé ont été obtenus en multipliant les chiffres à l'échelle régionale par 33.

En 1978-1979, le total des dépenses consacrées aux services sociaux dans la municipalité régionale de Waterloo atteignait 452 millions de dollars, dont les administrations régionales et locales assumaient 0.9 p. 100, soit un peu plus de 4 millions de dollars. Cette somme a été recueillie par la voie d'impôts fonciers, une forme d'imposition communément considérée comme régressive. En présumant du taux d'inflation et en ne prévoyant aucun nouveau programme, les dépenses totales prévues pour 1983 seraient de 720 millions de dollars. Si nous avons bien compris ce système de partage des frais, l'administration locale devrait recueillir 7 millions de dollars. En conséquence de la réduction prévue, de la part du gouvernement fédéral, à l'enveloppe des affaires sociales, on prévoit maintenant que la part de l'administration municipale serait d'environ 10 millions de dollars. Cela signifie que la municipalité régionale de Waterloo devra accroître le budget de ses services de 3 millions de dollars, soit une augmentation de 43 p. 100. Ces coûts additionnels à la communauté devront être couverts, une fois de plus, par une augmentation de l'impôt foncier municipal. De plus, en raison de la réduction des fonds accordés par le gouvernement fédéral, d'autres sources non gouvernementales de revenus dans la région de Waterloo devront

## [Texte]

• 0930

In provincial terms, this means that municipalities across Ontario will have to increase their funding of human services by \$100 million and the nongovernmental sector will have to raise an additional \$16 million to maintain current levels of services. What can we predict to be the consequences of these shifts in funding responsibility? The increased municipal load will more than likely be a burden which the municipalities will be unable to bear. In order to maintain as many necessary existing services as possible, however, the municipalities will have to levy considerably heavier taxes.

The results of increased taxes will have considerable local impact. For example, many individuals living on fixed incomes, such as the elderly and the handicapped, will be unable to keep pace with the increased property taxes and could find it impossible to continue living in their own homes.

The new expectations thrust upon charitable fund raisers to occupy the space vacated by the federal government, judging from past performance and future prospects, will simply not be met. As a result of the inability of municipal and charitable fund raisers to compensate for the federal government withdrawal, there can be only two alternatives: first, significantly increased funds from the province, a prospect which appears unlikely; or second, radically increased user fees, fees which will automatically disenfranchise those who need the services most.

At the local level, this will mean less adequate day care facilities to meet growing needs, fewer community support services for the mentally retarded, physically disabled persons, the elderly and other vulnerable populations.

Federal reductions will, at the same time, signal the intention of the federal government to dismantle the social welfare system in Canada as we know it today. It will do this by seriously weakening the senior government's ability to maintain its insistence on minimum national standards for human services. The federal government cannot campaign vociferously for these essential minimum standards while at the same time withdrawing financial support. In other words, beginning in 1983, we predict that not only will human services vary from province to province, but, in fact, human services will vary significantly from municipality to municipality, creating havoc, particularly in rural Canada.

As social planners, we have real concerns about proposed fiscal reductions to social development at a time when Canadian society is in an ongoing process of change. We have a society with a rapidly increasing elderly population. We have developing social policies which indicate the locus of intervention is changing from institutionalization to community integration. Two-income families are becoming the rule rather than the exception. Now is the time for a clear commitment

## [Traduction]

accroître leurs contributions de \$500,000, afin de maintenir les services à leur niveau actuel.

Dans l'ensemble de la province, cela signifie que les municipalités de l'Ontario devront accorder 100 millions de dollars de plus pour les services sociaux, et que le secteur non gouvernemental devra ajouter 15 millions de dollars pour maintenir les services à leur niveau actuel. Quelles sont les conséquences prévisibles de cette redistribution de la responsabilité du financement des services? Il est très probable que les municipalités ne seront pas en mesure d'accepter ce fardeau supplémentaire. Afin de maintenir le plus grand nombre possible de services essentiels, les municipalités devront toutefois imposer des taxes beaucoup plus élevées.

L'augmentation de ces impôts aura un effet local considérable. Par exemple, plusieurs personnes vivant de revenus fixes, comme les handicapés et les personnes âgées, ne seront pas en mesure d'absorber l'augmentation de l'impôt foncier; elles pourraient même devoir déménager de leur propre maison.

On s'attend à ce que les organismes de charité compensent le retrait du gouvernement fédéral, mais l'expérience passée et les possibilités d'avenir laissent croire qu'on n'y arrivera pas. L'incapacité des municipalités et des organismes charitables de compenser pour le retrait du gouvernement fédéral ne laisse que deux possibilités: d'abord, une augmentation considérable du financement des provinces, ce qui semble peu probable; deuxièmement, une augmentation radicale des frais à l'utilisateur, ce qui exclurait automatiquement ceux qui ont le plus besoin de ces services.

A l'échelle locale, cela signifiera des services de garderie moins adéquats pour satisfaire à des besoins croissants, moins de services communautaires d'aide aux arriérés mentaux, aux handicapés, aux personnes âgées et aux autres éléments vulnérables de la population.

Simultanément, cette diminution des fonds signalera l'intention du gouvernement fédéral de démanteler le système de bien-être social, tel que nous le connaissons au Canada. On y arrivera en affaiblissant sérieusement la capacité du gouvernement fédéral d'insister sur le respect de normes nationales minimales en matière de services sociaux. Le gouvernement fédéral ne peut pas faire campagne énergiquement pour le maintien de ces normes minimales, au moment même où il retire son aide financière. Autrement dit, à partir de 1983, nous prédisons non seulement que les services sociaux varieront d'une province à l'autre, mais que de fait, les services sociaux varieront considérablement d'une municipalité à l'autre, ce qui suscitera le marasme, particulièrement dans les régions rurales du Canada.

A titre de planificateurs sociaux, nous sommes vraiment préoccupés par les propositions de réductions fiscales au développement social, justement au moment où la société canadienne est en plein changement. Notre population vieillit rapidement. Nos nouvelles politiques sociales semblent accorder moins d'importance à l'institutionnalisation et une plus grande priorité à l'intégration communautaire. Les familles à deux revenus sont de plus en plus nombreuses et ne font plus



[Text]

from all levels of government to proceed with a well-planned and co-ordinated approach to developing social policies that are capable of strengthening the existing Canadian social fabric, as well as preparing for the future. The implications of the federal budget, however, indicate that we will be relegated to planning the best way to "warehouse" the most vulnerable population.

In summary, in the event of a decreased federal contribution, in order for current levels of service in Ontario to be maintained, first, the province will have to increase substantially its contribution; second, charitable giving will have to increase dramatically; third, considerably more funds, a 55 per cent increase in its share, will have to come from the municipal property tax base.

• 0935

In light of the fact that there are no guarantees that the province will increase its contribution, we are concerned that the voluntary sector will be unable to adequately increase charitable funds, and that an increase in the municipal tax base will result in a shift in revenue-gathering from a progressive income tax system to a more regressive property tax system.

The federal reduction in total spending will also make it much more difficult for the senior government to continue its insistence on minimum national standards of accessibility and service when the cost-sharing agreements are renegotiated in 1982.

If the federal government refuses to take a leadership role in developing clear social development objectives accompanied by adequate funding mechanisms, we cannot but begin to see the wholesale dismantling of a human service network which has taken the better part of this century to develop.

Thank you.

**The Chairman:** I note, Mr. Ginsler, that you have given us a copy of your paper *Shifting the Load*. Would members like to append this to the proceedings? I take it you do not have any objection because it is a public document.

**Mr. Weatherhead:** I move that the paper entitled *Shifting the Load, a Study of the Future Funding of Human Services in the Waterloo Region*, prepared by the Social Planning Council of Kitchener-Waterloo, be appended to today's proceedings.

Motion agreed to.

**The Chairman:** That is the end of your presentation?

**Mrs. Barstow:** Mr. Stewart of PROACT.

**The Chairman:** I am sorry. Okay, yes.

**Mr. Malcolm Stewart (Executive Director, Ontario Association of Professional Social Workers):** Thank you, Mr. Chairman. PROACT is a coalition of voluntary human service organizations in Ontario. Fourteen provincial health and social service associations are currently members of PROACT. These provincial bodies represent 676 local member branches

[Translation]

exception. Il est maintenant temps que tous les niveaux de gouvernement adoptent une approche coordonnée et bien planifiée à l'élaboration de politiques sociales qui permettront un renforcement de la structure sociale canadienne actuelle, tout en préparant l'avenir. Cependant, le budget fédéral laisse entendre que nous serons condamnés à trouver le meilleur moyen de «mettre au rancart» les éléments les plus vulnérables de la population.

En résumé, advenant une diminution de la contribution fédérale, pour maintenir les niveaux actuels de services en Ontario, la province devra accroître substantiellement sa contribution; deuxièmement, les dons de charité devront augmenter radicalement; troisièmement, il faudra tirer beaucoup plus de revenus de l'impôt foncier municipal, dont la participation augmentera de 55 p. cent.

Puisque rien ne prouve que la province augmentera sa part, nous craignons que les organismes bénévoles soient dans l'impossibilité de compenser par des fonds charitables, ce qui forcerait les municipalités à passer d'un système d'imposition des revenus progressif à un système plus régressif d'imposition de la propriété privée.

Si l'ensemble des dépenses fédérales baissent cela portera atteinte aux normes nationales d'accès aux services et de services qui sont la responsabilité des niveaux de gouvernement les plus élevés parce que les accords de partage des coûts seront renégociés en 1982.

Si le gouvernement fédéral refuse d'ouvrir la voie avec des objectifs de développement social clairs et précis, accompagnés de mécanismes de financement suffisants, nous assisterons forcément au démantèlement d'un réseau de services sociaux qu'il a fallu presque un siècle pour mettre en place.

Merci.

**Le président:** Monsieur Ginsler, je constate que vous nous avez confié un exemplaire de votre exposé, *Shifting the Load*. Les députés souhaitent-ils annexer cela au compte rendu? J'imagine que vous n'aurez pas d'objection, puisqu'il s'agit d'un document public.

**M. Weatherhead:** Je propose que le document intitulé *Shifting the Load, a Study of the Future Funding of Human Services in the Waterloo Region*, préparé par le Conseil de planification sociale de Kitchener-Waterloo, soit annexé au compte rendu de la séance d'aujourd'hui.

La motion est adoptée.

**Le président:** Vous avez terminé votre exposé?

**Mme Barstow:** M. Stewart, qui représente PROACT.

**Le président:** Excusez-moi. Allez.

**M. Malcolm Stewart (directeur exécutif, Association ontarienne des travailleurs sociaux professionnels):** Merci, monsieur le président. PROACT est un regroupement d'organismes bénévoles de services sociaux ontariens. Quatorze associations provinciales dans le domaine de la santé et des services sociaux font actuellement partie de PROACT. Ces

## [Texte]

from across Ontario. The member organizations include: Ontario division of the Victorian Order of Nurses; Ontario division of the Red Cross Society; Ontario Association for the Mentally Retarded; Ontario Mental Health Association; Ontario Association of Children's Mental Health Centres; Ontario division of the Salvation Army; Ontario Association of Professional Social Workers; Ontario Association of Family Service Agencies; Ontario Federation for the Cerebral Palsied; Ontario March of Dimes; Ontario division of the Elizabeth Fry Society; Ontario division of the John Howard Society; Ontario division of the Salvation Army; and the Committee of Social Planning Councils of Ontario.

These organizations serve a very substantial number of individuals across our province. For example, the Visiting Homemakers division of the Red Cross Society delivers services to more than 30,000 clients each year; the Visiting Nurses division of the Victorian Order of Nurses delivered services to 67,051 people in 1980; the Ontario Association for the Mentally retarded currently services 11,903 people in the province; and the 45 member agencies of the Ontario Association of Family Service Agencies provided counselling services to 127,334 clients in 1980.

The purpose of PROACT is to provide an opportunity for provincial voluntary health and social service agencies in Ontario to act together on issues of common concern. Our name PROACT was chosen as it reflects an intention to plan ahead and attempt to introduce innovative, preventive and progressive policy alternatives rather than merely react, as we so often do, to social policy issues after they have already been decided.

The voluntary health and social services sector in Ontario, of which the member organizations of PROACT are a part, has contributed substantially to the creation and maintenance of the present human services system in this province. We have frequently been called upon to deliver services that are funded in whole or in part by the federal, provincial, and municipal governments under such arrangements as the Canada Assistance Plan and the Established Programs Financing Act. We have also added millions of voluntary dollars from individual and corporate charitable giving to the tax dollars provided for health and social services; even more significantly, we have contributed countless hours of freely given volunteer talent and commitment to human services.

The voluntary sector has been admittedly critical of public social development policy on behalf of those we serve. In part this is because we have seldom been directly involved in the policymaking process, and yet we are expected to deliver services under the conditions that are largely determined by government policy. In part, also, we are critical because we see at first hand the consequences of inadequate resources, poor planning and a lack of concern for the quality of services that unfortunately characterizes public policy in this area.

## [Traduction]

organismes provinciaux représentent 676 sections locales réparties dans tout l'Ontario. Les organismes membres comprennent: la section ontarienne du *Victorian Order of Nurses*; la section ontarienne de la Croix-Rouge; l'Association ontarienne pour les retardés mentaux; l'Association ontarienne pour la santé mentale; l'Association ontarienne des centres de santé mentale pour les enfants; la section ontarienne de l'Armée du Salut; l'Association ontarienne des travailleurs sociaux professionnels; l'Association ontarienne des organismes de services familiaux; la Fédération ontarienne pour la paralysie cérébrale; la Marche des millions de l'Ontario; la section ontarienne de la société Elizabeth Fry; la section ontarienne de la société John Howard; la section ontarienne de l'Armée du Salut, ainsi que le Comité des conseils de planification sociale de l'Ontario.

Ces organismes sont au service d'un très grand nombre de gens dans toute la province. Par exemple, le service des visites aux ménagères de la Croix-Rouge s'occupe de plus de 30,000 personnes chaque année; le service des infirmières visitantes du Victorian Order of Nurses s'est occupé de 67,051 personnes en 1980; l'Association ontarienne pour les retardés mentaux s'occupe actuellement de 11,903 personnes dans la province, et les 45 organismes membres de l'Association ontarienne des organismes des services familiaux ont eu 127,334 clients en 1980.

PROACT est là pour permettre aux services provinciaux bénévoles dans le domaine de la santé et des services sociaux d'agir de concert lorsqu'ils ont des préoccupations communes. Ce titre de PROACT a été choisi pour exprimer notre intention de planifier d'avance, de mettre en place des politiques innovatrices et progressistes, d'adopter des mesures de prévention, et non pas de réagir une fois les politiques sociales adoptées.

Le bénévolat dans le domaine de la santé et des services sociaux, en Ontario, dont les organismes membres de PROACT font partie, a joué un rôle important dans la création des services sociaux de cette province, un rôle qu'il a continué à jouer par la suite. Nous avons souvent été appelés à assurer des services financés entièrement ou en partie par les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations municipales, aux termes d'arrangements tels que le Régime d'assistance publique du Canada et la Loi sur les programmes établis. Notre propre contribution a atteint des millions de dollars, grâce à des dons charitables de particuliers et de sociétés destinés aux services sociaux et à la santé. De plus, et c'est encore plus important, nous avons consacré gratuitement et interminablement notre temps et nos efforts aux objectifs des services sociaux.

Le bénévolat a critiqué ouvertement les politiques sociales des gouvernements, et cela, au nom de la population qu'il est appelé à servir. Cela est dû au fait que nous avons rarement été appelés à participer directement à la prise des décisions; en effet, on s'attend à ce que nous assurions des services dans des conditions qui sont largement déterminées par la politique gouvernementale. Si nous critiquons ces politiques, c'est également parce que nous sommes particulièrement bien placés pour voir les conséquences des insuffisances dans le domaine



[Text]

[Translation]

des ressources, de la planification et de la qualité des services; et cet état de choses caractérise malheureusement la politique publique dans ce domaine.

• 0940

The central concern that we wish to convey to you today is that federal-provincial fiscal arrangements be changed in a way that does not diminish the public moneys available for social development, and also in a way that increases the amount of public moneys available to improve social assistance payments and to expand and upgrade health and social services.

With regard to the need for increased spending:

A diminished federal commitment to health and social services funding, as indicated in the current federal budget projections, will, in our view, have the effect of discouraging provincial and municipal government spending on a range of services. This will lead to a reduction of services at the local community level and increased hardship for people most in need of services.

A period of economic constraint, such as we are presently experiencing in most parts of Canada, is emphatically not the appropriate time to decrease or freeze spending on health and social programs. Economic reverses, we know, create greater demands for health and social services. Increased violence, particularly within the family, increased alcohol and drug use, and increased emotional breakdown are all coincident with the onset of stress caused by unemployment and economic hardship.

Although we recognize the need for innovative economic development programs that are designed to reduce inflation and increase employment, we insist that such programs should not be implemented at the expense of health and social services, nor at the expense of the most vulnerable of our citizens who are most in need of them.

Social development must not be regarded as a drain on the economy, but rather as a necessary and desirable support of the economy. In particular, social and health services are a significant source of employment. They assist people to participate in the workforce who would otherwise be excluded. They also provide alternatives to high-cost forms of care for the elderly and the disabled. In fact, rather than hindering economic development, social development programs provide Canadians with community support services which contribute to a more productive and efficient workforce.

A few words about community-based services, which are so much on our minds at the present time:

In Ontario, in recent years, we have been experiencing the impact of deliberate provincial spending restraint on health and social services. This restraint policy, ostensibly to reduce the provincial deficit, has roughly coincided with the broad government policy of the de-institutionalization, that is, the

Ce que nous sommes venus vous dire aujourd'hui, c'est avant tout que les changements apportés aux arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux ne doivent surtout pas porter atteinte aux fonds consacrés au développement social; il importe au contraire que les fonds publics destinés à l'augmentation des paiements de l'assistance sociale et à l'amélioration des services de santé et des services sociaux soient augmentés.

Quant à la nécessité d'augmenter les dépenses:

Les projections qui figurent dans le budget fédéral actuel indiquent que les fonds consacrés à la santé et aux services sociaux vont diminuer; à notre avis, cela découragera les autorités provinciales et municipales de contribuer au financement d'un certain nombre de services sociaux. Autrement dit, la qualité des services dans les communautés va baisser, ce qui aggravera encore la situation des gens qui en ont besoin.

Dans une période de restrictions économiques comme celle que nous vivons actuellement dans la plupart des régions du Canada, ce n'est certainement pas le moment de diminuer ou d'immobiliser les dépenses dans les domaines de la santé et des services sociaux. Comme nous le savons, la récession économique provoque une augmentation de la demande pour les services de santé et les services sociaux. La violence augmente, en particulier dans les familles, les problèmes d'alcoolisme et de drogue s'intensifient et le stress provoqué par le chômage et les difficultés économiques est à l'origine de dépressions nerveuses.

Nous comprenons l'importance de programmes de développement économique innovateurs pour réduire l'inflation et encourager l'emploi, mais nous pensons que ces programmes ne doivent pas s'installer aux dépens des services de santé et des services sociaux, c'est-à-dire aux dépens de ceux de nos citoyens qui sont les plus vulnérables et dont les besoins sont les plus urgents.

Le développement social ne doit pas être considéré comme un fardeau pour l'économie, mais plutôt comme un facteur de soutien souhaitable pour l'économie. En effet, les services sociaux et les services de la santé sont une source d'emplois considérable. C'est, pour certaines personnes, le seul moyen de s'intégrer à la population active. Pour les personnes âgées et pour les handicapés, c'est une source de services beaucoup moins coûteuse et tout aussi utile. En fait, loin de porter atteinte au développement économique, les programmes de développement social offrent aux Canadiens des services de soutien communautaire qui améliorent la productivité et l'efficacité de la population active.

Je vais parler maintenant des services dans la communauté, dont on parle beaucoup actuellement.

Depuis quelques années, en Ontario, nous souffrons des restrictions budgétaires imposées délibérément par la province dans les secteurs de la santé et des services sociaux. Ces restrictions, qui doivent servir ouvertement à réduire le déficit provincial, coïncident avec un mouvement général de désinsti-

## [Texte]

transferring of large client populations, such as the mentally ill, mentally retarded, physically handicapped, juvenile offenders, from large, remote, costly institutions back to the local community. At a time when levels of government funding have been needed to help create, maintain and expand the network of community-based services, such as residential facilities, special transportation, life-skills training, work training, and in-home support for disadvantaged people, they are being cut back or frozen. Thus, the very admirable and humane intent of de-institutionalization policy has been largely negated, and the possibility of successful adjustment to community living by the target populations has been seriously jeopardized.

Social assistance is another area of major concern. We need to significantly improve the level of social assistance payments to dependent and low-income people. Many of the clients served by our member agencies are in this category. Not only must they cope with their illnesses and handicaps, but they must do so on incomes that are well below the poverty line, with all of the attendant consequences—including inadequate housing, poor diets, and few of the personal comforts that better-off Canadians take for granted. Moreover, there is no effective means of escape for the majority of long-term social assistance recipients. On the contrary, there are built-in disincentives to participation in the workforce for many of those who would otherwise be employable. The need to change this inequitable and very inadequate social assistance system has been recognized and advocated by commission after commission, study after study. The failure of our social policy to significantly reduce the incidence of poverty and dependency is a great disappointment and must be readdressed with new resolve.

• 0945

Another problem is that of access. In many parts of Ontario and, indeed, throughout Canada, the availability of health and social services is often more dependent upon the accident of one's geographic location than upon the extent and validity of one's need. This is a particularly difficult problem in regions such as northern Ontario where single industry, boom-and-bust economic conditions produce unusually high levels of need. While the concentration of services in densely-populated centres is perhaps unavoidable, it must be recognized that higher levels of expenditure can be justified in less densely-populated areas where certain social and health needs may be greater.

Quality of services: While we are concerned with the provision of adequate quantities of services and their accessibility, we also believe that the quality of services can be a very important consideration. The effects of inadequate quality may indeed offset or negate the intended benefits of providing services. For example, a day-care service that is staffed by inadequately trained or supportive personnel may miss the unique opportunities provided by this type of service to support families through informal parent education and early intervention in family crises. Homemaker staff, if not properly trained

## [Traduction]

tutionnalisation. En effet, la politique actuelle est de réintégrer dans la communauté des groupes de population importants: les retardés mentaux, les malades mentaux, les handicapés physiques, les délinquants juvéniles, etc. Autrement dit, juste au moment où les communautés auraient un besoin accru de financement gouvernemental pour créer et entretenir des nouveaux services communautaires, services résidentiels, transports, réadaptation, formation et services de soutien à domicile pour les personnes désavantagées, c'est juste ce moment-là qu'on choisit pour bloquer les fonds, pour les diminuer. Et ce principe admirable de la désinstitutionnalisation s'en trouve invalidé dans une large mesure, puisqu'on retire à la communauté les moyens de le mener au succès.

L'assistance sociale est un autre secteur important. Les paiements d'assistance sociale destinés aux dépendants et aux personnes à faible revenu doivent absolument augmenter. Une grande partie des clients de nos organismes membres appartiennent à cette catégorie. Ils sont aux prises avec une maladie ou un handicap et souffrent en plus de revenus bien inférieurs au seuil de pauvreté, avec toutes les conséquences que cela comporte: logements insuffisants, régimes alimentaires déplorables, absence de ces comforts personnels que les Canadiens mieux favorisés tiennent pour acquis. De plus, la majorité des assistés sociaux n'ont aucun moyen de s'en sortir. Au contraire, beaucoup de gens qui pourraient travailler se trouvent dans une situation qui les décourage d'essayer. Toutes les commissions qui se sont penchées sur ce problème ont reconnu la nécessité de changer ce système d'assistance sociale injuste et insuffisant. Notre politique sociale n'a jamais réussi à s'attaquer efficacement aux problèmes de pauvreté: c'est une amère déception et nous devons prendre la ferme résolution de changer cela.

Autre problème: l'accès. Dans beaucoup de régions de l'Ontario, et en fait, partout au Canada, la disponibilité des services sociaux et de santé dépend de la région géographique où l'on vit, et non pas des besoins de la population. C'est un problème particulièrement épineux dans certaines régions du nord de l'Ontario, où il existe des industries uniques, des hauts et des bas dans l'activité économique qui causent des fluctuations dans les besoins. Il est vrai que la concentration des services dans les centres très peuplés est peut-être un phénomène inévitable, mais l'on doit reconnaître que certaines dépenses élevées dans des régions moins peuplées seraient quand même justifiées, car là-bas, certains besoins sociaux et médicaux sont parfois plus aigus.

Qualité des services: nous voulons que les services soient dispensés en quantité suffisante, et leur accessibilité à tous est capitale. Nous pensons cependant que la qualité des services doit être un facteur important à considérer. En effet, si la qualité n'est pas assez bonne, à quoi sert d'offrir des services? Par exemple, une garderie dont l'effectif n'aurait pas la formation voulue, ou dont l'effectif de soutien serait insuffisant, n'offre pas les services appropriés aux familles et ne peut donc pas faire œuvre éducative ou être utile en cas de crise familiale. Les gens qui travaillent dans les foyers, s'ils sont mal



*[Text]*

and supported, may not be equipped to assist families and elderly clients to make use of the range of community resources available to them and, thus, one of the central purposes of that type of service can be lost.

Many types of counselling services, to be effective, must be staffed by skilled workers who can enhance the independence of those they serve. The quality of service can also be greatly improved through the training of volunteers who supplement and expand the efforts of professional workers. In other areas such as residential services, it is important that minimum standards of service quality are established, and that services are periodically reviewed to ensure compliance with standards in order to protect the interests of the service users.

The federal governments role: We submit that it is the responsibility of our national government to ensure an adequate level of fiscal support for health and social services; to ensure reasonable access to those services by those who need them, and to ensure that minimum standards of service quality are established and maintained. For the federal government to abandon this responsibility, which it assumed in part through the Canada Assistance Plan, would be disastrous for the continued maintenance and development of services. Rather, we urge an affirmation and expansion of the federal governments responsibility through amendments to the Canada Assistance Plan, and renegotiation of the Established Programs Financing Act to include the concerns we have expressed today. We support the need for continued federal government leadership in directing social development program funding through new, conditional, cost-sharing arrangements with the provincial governments.

Some of the features we strongly advocate should be included in the new fiscal arrangements are: one, expansion of the range of services eligible for cost sharing, with particular reference to preventive and community-based services; two, updated federal eligibility criteria for cost-shared social services to include a broader range of people who do not presently qualify for help; three, retention and improvement of mechanisms to ensure provincial government accountability for the spending of cost-shared dollars on health and social services; and four, provisions for public acknowledgement by provincial governments of federal contributions to health and social services through cost sharing. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much. Mrs. Barstow, you mentioned in your presentation at page 4:

Our council has just completed a study of Ontario welfare payments, pointing out the inadequacy of present levels of assistance and the lack of regular and systematic adjustment of allowances.

*[Translation]*

formés et mal appuyés, ne peuvent pas venir en aide aux familles et aux vieillards pour s'assurer qu'ils peuvent jouir de toutes les ressources de la collectivité. Ainsi, à quoi bon offrir ce genre de services?

Beaucoup de services d'orientation, pour être efficaces, doivent avoir un effectif compétent permettant à leurs clients de se débrouiller seules au maximum. La qualité des services peut aussi être grandement améliorée en ayant recours à la formation de bénévoles qui viennent appuyer les travailleurs professionnels. A d'autres égards, comme dans le cas des services aux foyers, il est important de fixer des normes minimales de qualité et de surveiller de temps en temps, pour veiller à ce que ces normes soient respectées, afin de protéger les intérêts des usagers.

Le rôle du gouvernement fédéral: nous pensons que la responsabilité de notre gouvernement national est de veiller à ce que les mesures fiscales viennent en aide aux services sociaux et médicaux. Le gouvernement doit également veiller à ce qu'il y ait un accès juste à ces services, pour que ceux qui en ont besoin en profitent, pour que des normes minimales de qualité soient établies et respectées. Si le gouvernement fédéral renonce à cette responsabilité, ce qui s'est produit en partie avec l'avènement du Régime d'assistance publique du Canada, nous courrons à la catastrophe pour ce qui est de l'extension et du maintien des services. Plutôt, nous voudrions que le gouvernement fédéral réaffirme sa responsabilité en modifiant le Régime d'assistance publique du Canada et en renégociant les dispositions de la Loi sur le financement des programmes établis en tenant compte des préoccupations que nous avons exprimées aujourd'hui. Nous pensons que le gouvernement fédéral a toujours un rôle de leader à jouer dans le financement des programmes de développement social et qu'il lui appartient de négocier de nouveaux accords pour le partage des coûts, des accords conditionnels avec les gouvernement provinciaux.

En vertu de ces nouveaux accords fiscaux avec les provinces, nous revendiquons, d'une part, l'élargissement de la gamme des services admissibles au régime de frais partagés, en accordant une attention toute particulière aux services de la collectivité et de prévention. Deuxièmement, que les critères d'admissibilité du gouvernement fédéral soient mis à jour pour que l'éventail des services sociaux à frais partagés soit accessible aux gens de toutes les couches de la société qui ont besoin d'aide. Troisièmement, qu'on maintienne et qu'on améliore les mécanismes d'imputabilité imposés aux gouvernements provinciaux, pour s'assurer que les dollars versés parallèlement au titre des services sociaux et médicaux sont dépensés à bon escient. Quatrièmement, il faudrait que le public soit avisé des contributions fédérales aux gouvernement provinciaux au titre des services sociaux et médicaux à frais partagés. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup. Madame Barstow, vous dites dans votre exposé, page 4:

Notre conseil vient de terminer une étude sur les prestations de bien-être versées par l'Ontario, étude qui révèle que ces prestations ne sont pas suffisantes actuellement et

[Texte]

I take it that this expression is in view of Ontario's policies?

**Mrs. Barstow:** Yes, Mr. Chairman, it was directed to the provincial government. We did it in conjunction with the Social Planning Council of Metropolitan Toronto and was called "The Poor Get Poorer". It was an updating of a report which we had done about four or five years previously, and indicated that we had then asked for a regular and systematic updating of the system whereby social allowances were regulated to marked inflation, to changing factors, and anything else which might be in place. Also there is the fact that the various levels of recipients of social assistance are below any one of three poverty levels that you want to quote: the Senate committee's, the Ontario... sorry; the Toronto Social Planning Council has a guide to family budgeting which it uses as its criteria. The reason we brought this in here, although it was addressed to the provincial government, is that the linkage between the provincial and federal responsibilities around social assistance payments is not clear to us at the lowest level. We find that when we make certain statements with what the requirements are—for instance, the eligibility factor that is used, as to what level you qualify—we are told at the provincial level, this is a federal responsibility, and at the federal level that is up to the provinces, and the municipality has certain areas within which they have control. From the point of view of the people at the operational level, it is a pretty difficult morass to feel your way through.

• 0950

**The Chairman:** On the specific points of the inadequacy of the present levels of assistance and the lack of regular and systematic adjustments and allowances, I wonder if Mr. Mendelson from our staff could indicate if that is a provincial responsibility under the CAP agreement with Ontario, the Canada Assistance Plan, or if that is a federal responsibility. In other words, has this been done because of federal policies or because of provincial policies?

**Mr. Mendelson:** That is an easy one, Mr. Chairman. It is a provincial policy. It is entirely up to the province to set its levels of social assistance.

**Mrs. Barstow:** There is an eligibility factor that goes with that.

**Mr. Mendelson:** Excuse me. I am not sure precisely what eligibility factor you are referring to there. The Canada Assistance Plan disallows provinces from imposing residency restrictions on interprovincial movement, but if the province sets eligibility conditions on family benefits allowance, for example, that is provincial policy.

**Mrs. Barstow:** That is used, for instance, for any purchases of service agreement. You use the form which is in the Family Benefits Act to say whether you are eligible for that cost-shared service.

[Traduction]

qu'il n'y a pas de rajustement systématique et périodique pour les relever.

Je pense que vous dites cela à cause des politiques ontariennes actuelles, n'est-ce pas?

**Mme Barstow:** Monsieur le président, en effet, cette remarque s'adresse au gouvernement provincial. Nous avons fait cette étude de concert avec le Conseil de planification sociale de la région métropolitaine de Toronto, et cette étude est intitulée: «The Poor Get Poorer». Il s'agissait d'une mise à jour d'un rapport qui a été préparé il y a quatre ou cinq ans et dans lequel nous réclamions une mise à jour systématique et périodique du montant des prestations d'assistance sociale, afin de compenser pour l'inflation, des circonstances différentes, ou tout autre facteur qui pourrait intervenir. De plus, les diverses catégories d'assistés sociaux sont en deçà des trois seuils de pauvreté fixés: le premier, celui du comité sénatorial, l'autre, de l'Ontario... excusez-moi. Le Conseil de planification sociale de Toronto a son propre barème qu'il utilise pour les budgets familiaux, dont il s'est servi dans cette étude. Si nous avons soulevé cette question, bien que cela concerne en principe les autorités provinciales, c'est parce qu'il nous est difficile de nous y retrouver en matière de responsabilités provinciales et fédérales relatives aux prestations d'assurance sociale. Ainsi, en ce qui concerne les critères d'admissibilité, les autorités provinciales prétendent qu'il s'agit d'une question relevant du gouvernement fédéral, alors que le gouvernement fédéral nous renvoie aux autorités provinciales, sans parler des municipalités qui, elles aussi, ont leur mot à dire. Pour les travailleurs à la base, c'est plutôt difficile de s'y retrouver.

**Le président:** En ce qui concerne l'insuffisance actuelle de l'assistance et une indexation convenable des prestations, M. Mendelson, qui fait partie de notre personnel, pourrait peut-être nous indiquer si, aux termes du Régime d'assistance publique du Canada, ces questions relèvent des autorités provinciales ou fédérales. Ces décisions ont-elles été prises par les autorités provinciales ou fédérales?

**M. Mendelson:** C'est très simple, monsieur le président. Les provinces seules sont chargées de fixer le montant des prestations d'assistance sociale.

**Mme Barstow:** Il y a aussi le critère d'admissibilité.

**M. Mendelson:** De quel critère d'admissibilité parlez-vous au juste? Le Régime d'assistance publique du Canada interdit aux provinces d'empêcher les bénéficiaires de circuler d'une province à l'autre. Par contre, les provinces ont le droit d'imposer les conditions d'admissibilité en ce qui concerne les allocations familiales.

**Mme Barstow:** Il faut utiliser le formulaire prévu aux termes de la Loi sur les allocations familiales pour déterminer si on est ou non admissible pour les services à frais partagés.



[Text]

**Mr. Mendelson:** Under the Canada Assistance Plan services are cost shared on behalf of people who are in need or who are likely to be in need. That is the way this statute is . . .

**Mrs. Barstow:** The provincial interpretation of that word.

**Mr. Mendelson:** Well, the specific service would actually have to be discussed to decide whether or not there had been a limit on cost sharing of this service delivery in a specific instance. For example, day care may be income tested or needs tested; the choice is a provincial choice. Other services may be more stringent. The choice of course is always a provincial choice. The Canada Assistance Plan is a cost-sharing agreement. The province can always choose to deliver a service and not receive cost sharing.

**The Chairman:** I just wanted to establish the difficulty at times to determine to what extent services to individuals are dependent upon federal government decisions in terms of funding or provincial. I just wanted to establish that in this case it was not because of a federal statute or federal policy.

This has nothing to do with CAP directly, but has to do with federal payments to Ontario under the established programs financing, which is other than CAP but still deals with social expenditures. Mr. Stewart talked about the need for Canada in general to increase social spending—total EPF transfers as a percentage of provincial health and post-secondary education expenditures plus other health expenditures in Ontario. Before the established programs financing, the federal payments represented 37.8 per cent of those expenditures and in 1980-81 they represented 51 per cent. So, Ontario could have relocated some of that money for other social spending. I do not know if it did. But I just want to make the point that from the federal standpoint social spending has not decreased in the last five years, it has increased. It has been pegged, in the case of EPF, to the growth in the economy, but because of the nature of the agreement that we have, we cannot be assured that those dollars will be in fact go for social spending.

**Mrs. Barstow:** I think perhaps that is what we were urging, Mr. Breaux; that the agreements be negotiated to ensure that the federal government's role was clear in determining some of that spending.

**The Chairman:** You were anticipating my question. First of all, your presentations indicate that you would like to see a continuation of increases in growth in social spending in Canada. The issue before us is not only the question of social spending but also the question of fiscal balance and the rapport between the federal government and the provinces from the fiscal point of view. We have to take account of the fact that the government has indicated in its fiscal policy that it wants to limit the growth in the social envelope which is now at the level of some 40 per cent of the federal fiscal pie, some

[Translation]

**M. Mendelson:** Aux termes du régime d'assistance publique du Canada, les coûts de ces services sont partagés pour les personnes dans le besoin, ou qui risquent de le devenir.

**Mme Barstow:** Je parle de l'interprétation que les provinces offrent.

**M. Mendelson:** Il faudrait savoir de quel service il s'agit au juste, pour que je puisse vous dire si le partage des frais a été limité. En ce qui concerne les garderies d'enfants, les provinces peuvent décider d'appliquer un test de revenu ou des conditions de ressource. D'autres services sont assujettis à des conditions plus strictes encore. Mais en tout état de cause, la décision appartient aux provinces. Le Régime d'assistance publique du Canada est fondé sur le partage des frais. Les provinces sont donc toujours libres d'assurer tel ou tel service, sans bénéficier du partage des frais.

**Le président:** Je voudrais simplement préciser qu'il est souvent difficile de déterminer dans quelle mesure les services aux particuliers dépendent des décisions fédérales ou provinciales en matière de financement. Dans le cas qui nous intéresse, ce n'est pas le gouvernement fédéral qui est en cause.

Cela n'a rien à voir avec le Régime d'assistance publique du Canada; il s'agit au contraire des versements effectués par le gouvernement fédéral à la province de l'Ontario, et dans le cadre du financement des programmes établis, ce qui, bien que portant sur des dépenses d'assistance sociale, n'a rien à voir avec le Régime d'assistance publique du Canada. M. Stewart a insisté sur le fait que nous devrions majorer l'ensemble de nos dépenses sociales, et notamment l'ensemble des transferts de financement de programmes établis destinés à l'enseignement supérieur et aux soins de santé. Or, avant la mise en place du financement des programmes établis, la contribution fédérale représentait 37.8 p. 100 de ces dépenses, alors qu'en 1980-81, ces dépenses ont atteint 51 p. 100. L'Ontario aurait donc pu en principe utiliser la différence pour d'autres programmes sociaux. Je ne sais pas ce qui en a été en réalité. Je tenais simplement à préciser que, loin de diminuer au cours des cinq dernières années, les contributions fédérales et les dépenses sociales ont au contraire augmenté. Les montants affectés au financement des programmes établis ont été indexés à la croissance économique; malheureusement, les termes de l'accord ne nous permettent pas de veiller à ce que ces crédits soient effectivement utilisés pour les fins auxquelles ils sont en principe destinés.

**Mme Barstow:** Nous voudrions justement que ces accords soient renégociés, de façon à ce que le gouvernement fédéral puisse avoir son mot à dire en ce qui concerne l'affectation des crédits.

**Le président:** Vous dites dans votre mémoire que les dépenses sociales devraient continuer à augmenter. Ce n'est pas seulement de la question des dépenses sociales que nous sommes saisis, mais de la question de l'équilibre fiscal et du rapport entre le gouvernement fédéral et les provinces du point de vue fiscal. Il faut tenir compte de l'intention du gouvernement, annoncée dans sa politique fiscale, de limiter la croissance de l'enveloppe sociale, qui compte maintenant pour quelque 40 p. 100 des dépenses totales, c'est-à-dire 27 milliards de dollars en tout, dont 14 milliards sont transférés aux

*[Texte]*

\$27 billion in cash—\$14 billion is transferred to the provinces and \$13 billion is spent directly by the federal government. That is apart from a vocation of the tax field worth this year some \$5 billion that the federal government agreed in 1977 not to collect so the provinces could collect. So the federal contribution can be seen to be some \$32 billion or about 45 per cent of its fiscal pie.

• 0955

If, in the future, you think there should be more social spending in the country, would you prefer to see more transfers to provinces in order to achieve that in view of the difficulty you have had in Ontario, that the Ontario government does not necessarily decide to follow the policies that the federal government wants to decide? I have no business making a judgment on that, that is your judgment—you are from Ontario. Would you prefer to see fewer transfers to provinces in the future, in terms of the growth and that the federal government spend more on its own programs directly to individuals? Which would you prefer, because the two issues are separate? Do you understand clearly what I mean? We are talking here about our mandate dealing with transfers to provincial governments, not with social spending per se. You have to take account of that—it has an impact on that, but we have to make the judgment at one point, in terms of the future, if we want the federal government to spend more or to transfer more resources to the provinces.

**Mrs. Barstow:** Off the top of my head, I believe that kind of decision is in your hands, not ours.

**The Chairman:** No, but I want your opinion.

**Mrs. Barstow:** I think basically what the problem has been with block funding, and the resistance that came from our particular sector to the proposal of transfers of money to the province with their authority, was the lack of any guarantee in that as a system that those dollars would be spent for the purpose for which they were transferred. The controls did not seem to be there in the same way as they are under a program which has to meet certain criteria before cost sharing is allowed. So, therefore, if you are talking of block transfers to the provinces to be left in the power of the provinces, I think that leads to uneven access to services and quality of services across the country. We believe very strongly that no one should be penalized because of where they live in terms of the kinds of social services, the quality of them and their access to them. Therefore, any system that allows unevenness to happen seems to us not to be the best one. Now, it can operate if instead it is done with transfers to the provinces but conditional transfers; we see that as a better way to operate it.

The responsibility of the provincial government in this whole area is something that we would address to the provincial government. We would make our case known to them around, if you like, our reaction to or our preference for their particular role in this. But I think in terms of the federal government's role, we would see it as very much having both the acknowledgement from the provinces and the conditional granting power to be able to insist upon certain levels in accessibility of services through the granting system.

*[Traduction]*

provinces, et 13 milliards versés directement par le gouvernement fédéral. En plus de cela, selon les accords de perception fiscale de 1977, le gouvernement fédéral a accordé aux provinces des droits fiscaux d'une valeur de 5 milliards de dollars cette année. La contribution fédérale peut donc se chiffrer à quelque 32 milliards de dollars, soit environ 45 p. 100 de ses recettes fiscales.

Si vous voulez un accroissement des charges sociales au Canada, préférez-vous qu'elles prennent la forme de transferts aux provinces, compte tenu de la difficulté que vous avez en Ontario, le gouvernement provincial n'acceptant pas forcément de suivre les politiques décidées par le gouvernement fédéral? Il ne m'appartient pas de porter un jugement là-dessus, c'est à vous de le faire, puisque vous êtes de l'Ontario. Ou préférez-vous qu'il y ait moins de transferts aux provinces à l'avenir, pour que le gouvernement fédéral consacre davantage à ses propres programmes, qui sont livrés directement aux citoyens? Quelle est votre préférence? Comprenez-vous ce que je veux dire? Notre mandat concerne les transferts aux gouvernements provinciaux, non pas les dépenses sociales comme telles. Il y a évidemment un lien entre les deux, mais nous devons décider si c'est le gouvernement fédéral qui dépensera davantage à l'avenir, ou s'il faudra transférer davantage de ressources aux provinces.

**Mme Barstow:** Il me semble que c'est une décision qui relève de vous plutôt que de nous.

**Le président:** Mais je voudrais votre opinion.

**Mme Barstow:** Je crois que c'est surtout le financement global qui pose des problèmes, et l'opposition de notre secteur aux transferts de crédits aux provinces se fondait sur le manque de garanties de l'utilisation finale de ces crédits. Il semble pas y avoir les mêmes contrôles que dans un programme qui doit répondre à certains critères avant que le partage des coûts soit accepté. Si l'utilisation des transferts est laissée à la discrétion des provinces, il me semble que cela créera une inégalité qui affectera non seulement l'accès aux services, mais leur qualité dans les diverses provinces. Nous croyons fermement qu'aucun citoyen ne doit être pénalisé en matière de prestations sociales à cause de son lieu de résidence. Un système qui permet l'existence d'inégalités ne nous semble pas le meilleur. A notre avis, il vaudrait mieux avoir des transferts conditionnels.

La responsabilité du gouvernement fédéral dans ce domaine est une question qu'il devrait expliquer. Nous serions prêts à lui faire savoir nos opinions et nos préférences à ce sujet. Quant au rôle du gouvernement fédéral, nous estimons qu'il doit être reconnu de la part des provinces et qu'il doit permettre l'établissement de conditions, afin de garantir un niveau minimum d'accessibilité aux services.



[Text]

**The Chairman:** I hope you realize that that runs directly contrary to what has been the traditional approach of the provincial governments, which has been to evolve towards a system where they would have more flexibility, first of all, to reallocate priorities within their provinces in those fields that are in their jurisdiction and, second, in terms of determining the amount that should be spent, they have made the case over the years—in the case of Quebec in the mid-sixties and the other provinces more effectively in the seventies, leading up to the EPF arrangements of 1977, that they should have this flexibility. You are saying to us that we as federal politicians with the federal bureaucracy should oversee what the provincial governments are doing in social services and make a judgment whether that is correct or not.

• 1000

**Mrs. Barstow:** I think if they are going to qualify for dollars, they ought to be able to qualify for them, not merely receive them: that is what I am saying. I am saying that in effect, yes, if you set criteria under which dollars are transferred, then if you call that monitoring and overseeing, perhaps that is the place for it.

**The Chairman:** You are saying that that evolution towards that flexibility, this great demand for more respect for provincial autonomy in terms of the social services system in Canada, is not necessarily good, that you need to have federal politicians and the federal bureaucracy make sure that provincial governments do what the federal laws say they should do.

**Mrs. Barstow:** Yes, because of the availability and accessibility and quality of the services for the individual Canadian. Our belief, as I said, is that it does not matter where you live in this country, you ought to be able to operate under the same kind of social system so that, if you are living in Ontario and move to Saskatchewan, you are not penalized or do not gain undue benefits in that process as far as the social service field is concerned; that it is unfair to suggest that even within a province—the thing that Mr. Ginsler was pointing out in his report—an unevenness among municipalities could occur.

There has to be flexibility, of course, because there are going to be different conditions in different places and you cannot set rigid rules federally across the whole board. But it is within that area that, if provinces are left totally in charge of the dollars that they are given, there is absolutely no insurance of the individual's rights.

**The Chairman:** I do not necessarily disagree with what you are saying, but I just find it fascinating that in this kind of country you would have provincial leaders and provincial politicians over the course of 15 years argue for something presumably because it would be better for their provinces and that you have the citizens of those provinces, who are the clients of the services, come and say that this is dangerous and it is the federal government that should oversee this. I find this fascinating. I guess some people have said this is a funny country . . .

**Mrs. Barstow:** That is just one more indication of it, Mr. Breau.

[Translation]

**Le président:** J'espère que vous savez que cela va à l'encontre de la position traditionnelle des gouvernements provinciaux, qui tiennent à avoir une plus grande souplesse pour, tout d'abord, rétablir les priorités dans leur province, dans ce domaine qui relève de leur compétence et, deuxièmement, déterminer les sommes qui devraient être dépensées. Cela remonte au milieu des années 60 pour le Québec, et aux années 70 pour les autres provinces, qui ont insisté sur l'importance de cette souplesse, et cela a donné lieu aux accords sur le financement des programmes établis. Vous nous dites que les députés du Parlement fédéral, de concert avec la bureaucratie fédérale, devraient surveiller les services sociaux qu'offrent les gouvernements provinciaux, et décider s'ils sont adéquats ou non.

**Mme Barstow:** J'estime que s'ils doivent avoir droit à certaines sommes, il faut qu'ils y aient droit et non pas simplement qu'ils les reçoivent: c'est tout. Si, en effet, on fixe des critères pour le transfert de ces sommes, peut-être serait-il bon alors de prévoir une certaine surveillance.

**Le président:** Vous dites que plus de souplesse, qu'une plus grande autonomie provinciale dans la délivrance des services sociaux au Canada n'est pas nécessairement une bonne idée et qu'il faut que le Parlement et l'administration fédérale s'assurent que les gouvernements provinciaux font ce qu'imposent les lois fédérales.

**Mme Barstow:** Oui, pour contrôler la disponibilité, l'accessibilité et la qualité des services. Peu importe, à notre avis, où vous vivez, il vous faut pouvoir bénéficier du même régime social, de sorte que, si vous vivez en Ontario et déménagez en Saskatchewan, vous ne vous trouviez pas pénalisé ou ne bénéficiez pas indûment de nouveaux avantages en matière de services sociaux. Il n'est pas vrai que, même au sein d'une province, ce que signalait M. Ginsler dans son rapport, ce genre d'inégalité peut exister entre les municipalités.

Il faut évidemment aménager une certaine souplesse, car les conditions diffèrent selon les lieux et l'on ne peut fixer des règles fédérales rigides pour tout le pays. Mais si les provinces sont entièrement responsables des fonds qui leur sont donnés, il n'existe plus de garantie des droits des particuliers.

**Le président:** Je trouve absolument ahurissant que, dans un pays comme le nôtre, des chefs et hommes politiques provinciaux réclament quelque chose pendant 15 ans en prétendant que ce serait préférable pour leur province, alors que les citoyens de ces mêmes provinces, les clients de tels services, viennent déclarer que c'est dangereux et que le gouvernement fédéral devrait les surveiller. C'est incroyable, et je sais que certains ont dit que notre pays était bizarre . . .

**Mme Barstow:** C'en est une nouvelle preuve, monsieur Breau.

[Texte]

**The Chairman:** Yes. I take it that you know—because you obviously know what the political reality is—that it will not be easy to have the provinces accept this . . .

**Mrs. Barstow:** No.

**The Chairman:** . . . and that it is getting worse and worse. I take it that, politically, if the federal Parliament decided that it wanted to do that—and you realize the extent to which this could fundamentally change the politics of this country, where it could lead us—you say you would still rather go towards that route.

**Mrs. Barstow:** I still believe there has to be some way in which governments together and the variety of levels of governments—you cannot expect to forget the municipal level in this because they have a stake in it—have to have some way in which this can be ensured.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** I would like to follow up on this, Mrs. Barstow. Until 1977, the Established Programs Financing Act, the transfers from the federal government to the provinces were essentially monitored so that the money went into the designated programs. With the Established Programs Financing Act, post-secondary education and the medical fields—hospital insurance, extended care and so on—were transferred to the provinces on a block funding basis. That, as you know, was essentially a federal proposal and the effect of it was to reduce, on average, the federal transfers to the provinces from roughly 19 per cent to roughly 9.8 per cent or 10 per cent; so there was in effect a reduction, a limit, a cap, put on provincial transfers on the average over the periods.

We still have the Canada Assistance Plan, which is directly monitored where certain cost-sharing programs are under that act. The provinces determine the level; the federal government pays 50 per cent on the basis of proved expenditure. Is it your desire that all things go back to the proved expenditure field? I suppose there would be some increase in the bureaucracy: we would have to have federal accountants checking the municipal bills and the provincial bills to make sure that everything is kosher. Is that your desire, to go back to where we were prior to 1977?

**Mrs. Barstow:** Not necessarily, because, as I explained in our brief, the major concern of the Ontario Welfare Council and the point it was making was within the framework of the Canada Assistance Plan. We like the idea that it has been maintained and we would like to see it expanded within the CAP. In other words, at one stage they were talking about changing the Canada Assistance Plan into block funding and there was tremendous resistance to that at the time. We would not like to see it shifting the same way that the Established Programs Financing did.

[Traduction]

**Le président:** Oui. Vous devez savoir ce qu'il en est, car vous connaissez de toute évidence la réalité politique, et vous savez donc qu'il ne sera pas facile de faire accepter aux provinces que . . .

**Mme Barstow:** En effet.

**Le président:** . . . les choses empirent. Politiquement parlant, si le Parlement fédéral venait à décider qu'il en sera ainsi, et vous comprenez combien cela changerait fondamentalement le régime politique de notre pays, vous préféreriez encore que nous adoptions une telle voie.

**Mme Barstow:** Je crois qu'il doit exister un moyen par lequel, ensemble, les gouvernements et tous les échelons de gouvernement,—on ne peut oublier l'échelon municipal, car il est également en jeu,—peuvent parvenir à assurer de telles conditions.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Madame Barstow, j'aimerais poursuivre un peu sur cette question. Jusqu'à l'adoption, en 1977, de la Loi sur les programmes établis, les transferts du gouvernement fédéral aux provinces étaient contrôlés, en vue d'assurer que les fonds soient affectés aux programmes désignés. Après l'adoption de cette loi, les domaines de l'éducation post-secondaire et des soins médicaux (c'est-à-dire l'assurance-hospitalisation, les soins spéciaux, etc.) ont été transférés aux provinces, selon une formule de financement global. Comme vous le savez, cette proposition a été faite par le gouvernement fédéral. Elle a eu pour résultat de ramener les transferts fédéraux aux provinces de 19 p. 100 en moyenne à environ 9.8 ou 10 p. 100. Cela est revenu à imposer une limite ou un plafond aux transferts provinciaux, d'après une moyenne effectuée pendant les périodes en question.

Le Régime d'assistance publique du Canada, qui est directement contrôlé, prévoit certains programmes de partage des coûts en vertu de cette loi. Ce sont les provinces qui déterminent le niveau des dépenses, et le gouvernement fédéral paie 50 p. 100 des dépenses prouvées comme étant indispensables. Souhaitez-vous que l'on revienne, pour toutes ces questions, à un système de preuves de la nécessité des dépenses? Cela supposerait sans doute une augmentation de la bureaucratie; il faudrait que des comptables fédéraux vérifient les reçus et les factures des municipalités et des provinces, pour s'assurer que tout est bien catholique. Souhaitez-vous donc revenir à ce système, qui était en vigueur avant 1977?

**Mme Barstow:** Pas nécessairement, car, comme je l'ai expliqué dans notre mémoire, le Conseil du bien-être de l'Ontario est surtout préoccupé par le problème dans le contexte du Régime d'assistance publique du Canada. Nous sommes heureux que le programme ait été maintenu et nous aimerions qu'il soit élargi au sein du RAPC. Autrement dit, à une certaine époque, on avait parlé d'appliquer un système de financement global au Régime d'assistance publique du Canada, et cela avait créé beaucoup de remous. Nous n'aimons pas que ce système soit modifié de la même façon que celui du financement des programmes établis.



## [Text]

You can answer better than I, but I have not been really totally aware that the federal government has been completely happy with the results of the Established Programs Financing system in terms of their role in it. It may be that they are equally unhappy about some of these factors; I really do not know.

**Mr. Blenkarn:** They should be very happy from a fiscal point of view. They get a great deal less visibility, as you can appreciate, so that from a visibility point of view they are spending money without any control.

Let us deal with the Canada Assistance Plan for a moment. Ontario is the lowest recipient of Canada Assistance Plan aid in the entire country on a per capita basis, receiving only \$62 per capita from the Canada Assistance Plan; whereas other provinces, Quebec for example, receive \$139 per capita. So Ontario is very much below all the other provinces including the Atlantic provinces, including even the more wealthy provinces like Alberta. Would you say that the reason for that, because I would like to find out some reasons for that, is the high degree of voluntary sector participation in the delivery of social services in Ontario and the involvement by municipalities in Ontario? Is that the cause of that relatively low level of payment by the federal government to Ontario under the Canada Assistance Plan?

• 1010

**Mrs. Barstow:** To be frank with you, Mr. Blenkarn, I honestly do not know as compared to other provinces. In fighting the battle with Ontario, with the provincial government, about Canada Assistance Plan and the use of it, we know there are factors within the Canada Assistance Plan which Ontario has not picked up the option to use. The field of people who might become in need has not become a detailed factor in the Canada Assistance Plan in Ontario or it was not originally. Your question challenges something that we do not have access to: the knowledge to be able to answer you. It has to do with agreements that the provincial government reaches with the federal government which we are not privy to. It has to do with the fact that if we look at the provincial budget, we cannot see what the federal share of the provincial budget is. It appears as general revenue. So you do not know for any program what the province is spending in cost sharing and receiving back and there is no way for us to have access to areas. There are also certain areas that the provincial government has been involved in that have not been cost-sharable under the Canada Assistance Plan which have been part of their particular approach to social services but they would not appear in cost-shared financing in terms of the figure of transfers to the province.

**Mr. Blenkarn:** Now, with respect to the delivery of social services—you have undoubtedly had contacts with other people in other provinces—how would you compare the quality of social services provided in Ontario with those provided in other parts of the country?

**Mrs. Barstow:** It is the quality you are talking about?

**Mr. Blenkarn:** Well, I will go quantity too, if you would like.

## [Translation]

Vous êtes sans doute mieux renseignés que moi à ce sujet, mais je ne pense pas que le gouvernement fédéral ait été tout à fait satisfait des résultats du système de financement des programmes établis, notamment en ce qui concerne le rôle qu'il y a joué. Il est peut-être tout aussi mécontent d'un certain nombre de ces facteurs, mais je ne sais pas très bien.

**M. Blenkarn:** Le gouvernement est sans doute ravi du point de vue fiscal. Comme vous en conviendrez, son rôle est beaucoup moins visible; par conséquent, il dépense de l'argent sans que des contrôles soient imposés.

Discutons maintenant un petit peu du Régime d'assistance publique du Canada. L'Ontario, per capita, est la province qui reçoit le moins du Régime d'assistance publique du Canada, c'est-à-dire \$62. Les autres provinces, le Québec, par exemple, reçoivent jusqu'à \$139 per capita. L'Ontario reçoit donc beaucoup moins que les autres provinces, y compris les provinces Atlantiques, y compris des provinces riches comme l'Alberta. Je voudrais connaître les raisons de cette situation. Diriez-vous que c'est dû au fort degré de participation du secteur bénévole et des municipalités dans la prestation des services sociaux en Ontario? C'est ce qui explique les faibles paiements, toute proportion gardée, du gouvernement fédéral à l'Ontario au titre du Régime d'assistance publique du Canada?

**Mme Barstow:** Je vais vous avouer franchement, monsieur Blenkarn, que je ne suis pas en mesure de comparer la situation de l'Ontario avec celle des autres provinces. Nous savons, pour en avoir débattu avec l'Ontario, le gouvernement provincial, que le Régime d'assistance publique du Canada n'est pas utilisé pleinement par l'Ontario. Il y a des éléments du régime dont l'Ontario n'a pas choisi de se servir. Les gens qui auraient pu bénéficier de ce régime, en Ontario, n'ont pas été identifiés correctement au départ. Pour répondre à votre question, il nous faudrait des informations que nous n'avons pas à notre disposition. Nous ne voyons pas les ententes auxquelles en vient le gouvernement provincial avec le gouvernement fédéral. Nous ne pouvons pas déterminer, à l'intérieur du budget provincial, quelle est la part consentie par le gouvernement fédéral. Elle est incluse dans le revenu général. Nous n'avons aucun moyen de savoir quelle est vraiment la part de la province au titre de tel ou tel programme. Nous n'avons pas accès à ces renseignements. Il y a également les secteurs où le gouvernement provincial intervient en dehors de la formule de partage des frais prévue dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada; le gouvernement provincial a une approche particulière vis-à-vis de certains services sociaux. Pour ces services, il n'y a rien dans les chiffres sur les frais partagés avec la province, ou les transferts à la province.

**M. Blenkarn:** En ce qui concerne la prestation des services sociaux, vous avez sûrement eu des conversations avec vos homologues des autres provinces; comment la qualité de ces services, en Ontario, se compare-t-elle avec celle des services sociaux dans les autres régions du pays?

**Mme Barstow:** Vous parlez strictement de la qualité?

**M. Blenkarn:** Et de la quantité, si vous voulez.

[Texte]

**Mrs. Barstow:** I think this province probably has an extremely comprehensive delivery of social services and involvement in it. It certainly has a pledged position with regard to being concerned about and involved in social services. However, it perhaps has not been in the financial position to do as much as might have been available to it. I understand, according to the morning paper, that you gentlemen now have an appendix that tells you that Ontario is a have-not province and that it has been in a very tight financial bind in terms of its ability to raise revenues in these fields.

I think the problem for us to be able to respond to your kind of question is that we are not privy to those decisions. It is one of the things that we have been saying to you. These kinds of decisions are made between levels of government without the involvement and participation of others so that when we try to speak to questions such as you are posing, we have no background of information to draw on. Our experience in terms of social service delivery is, regardless of the excellent level you might have and in spite of the climate being good within the province, there are always gaps and there are always places where you would like to see more being done.

Our major concern in this area is that there does not seem to be long-term planning going on at the various levels of government. Part of that is because fiscal restraint does not allow long-term planning to happen but it is very hard for us to be able to answer you. I suggest in your session this afternoon you address those questions to the provincial people who will be here talking to you.

**Mr. Blenkarn:** We have been addressing those things to them as well. With respect to the Canada Assistance Plan, we have addressed that very question of block funding to two provincial governments so far and they have both indicated to us that they would rather see the Canada Assistance Plan continue in the same fashion.

**Mrs. Barstow:** Not block funded?

• 1015

**Mr. Blenkarn:** Not block funded, and I would expect that Ontario would as well, but we will find that out from the Government of Ontario this afternoon. We will be specifically asking them these questions.

With respect to the question of transferring more responsibility back to Ottawa, and I want to get your real opinion here, you have indicated to us that the quality of service in Ontario is as high as perhaps any other part of the country, perhaps higher. Would that be fair to say?

**Mrs. Barstow:** In certain areas, it certainly is a leader.

**Mr. Blenkarn:** Would it be fair to say generally at least as high, if not higher than the rest of the country?

**Mrs. Barstow:** Yes, I would think so.

**Mr. Blenkarn:** If we were to transfer that responsibility then direct to Ottawa, would you not fear that the quality in Ontario might suffer if there was attempt at restraint? In

[Traduction]

**Mme Barstow:** Je pense que cette province a un système extrêmement développé de prestation des services sociaux. Elle s'est certainement engagée dans ce domaine. Elle n'a cependant pas eu les moyens financiers de faire autant qu'elle aurait souhaité. Je crois savoir, d'après les journaux du matin, que vous êtes en possession d'une annexe indiquant que l'Ontario est maintenant considéré comme une province démunie et qu'elle se trouve dans une situation très difficile pour ce qui est de percevoir des revenus.

Ce qui nous empêche de répondre avec plus de précisions à vos questions, c'est le fait que nous ne participons pas aux décisions. C'est d'ailleurs un des messages que nous voulons vous livrer. Les décisions sont prises entre gouvernements, sans la participation ou la consultation des autres secteurs. Ainsi, lorsque nous sommes appelées à répondre à des questions comme celles que vous nous posez actuellement, nous n'avons rien pour nous guider. Notre expérience en matière de prestation des services sociaux nous permet d'affirmer que, quel que soit le haut niveau de qualité, quel que soit le climat à l'intérieur de la province, il y a toujours des oublis, il y a toujours des endroits où plus peut être fait.

À cet égard, nous déplorons le fait qu'il ne semble pas y avoir de planification à long terme aux divers échelons de gouvernement. C'est peut-être dû en partie au fait que les contraintes budgétaires ne le permettent pas. Il nous est donc très difficile de vous répondre. Nous ne pouvons que vous suggérer de poser ces questions aux représentants provinciaux que vous rencontrerez cet après-midi.

**M. Blenkarn:** Nous leur avons également posé ces questions. En ce qui concerne le Régime d'assistance publique du Canada et, plus précisément, le financement global, nous avons déjà interrogé deux gouvernements provinciaux. Ils nous ont, tous les deux, indiqué qu'ils préféreraient que le Régime d'assistance publique du Canada continue d'être appliqué de la même façon.

**Mme Barstow:** Sans financement global?

**M. Blenkarn:** Oui, qui ne serait pas financé globalement, et l'Ontario le ferait aussi sans doute, mais nous l'apprenons du gouvernement de l'Ontario cet après-midi. Nous leur poserons des questions particulières à cet égard.

Maintenant, quant à la question de remettre plus de responsabilités au gouvernement fédéral, vous avez déclaré que la qualité des services en Ontario est sans doute aussi élevée, et même plus élevée que dans toute autre partie du pays. Est-ce juste?

**Mme Barstow:** Dans certains domaines, l'Ontario est sans doute un leader.

**M. Blenkarn:** Serait-il juste de dire qu'en général, la qualité est aussi élevée, sinon plus élevée que dans le reste du pays?

**Mme Barstow:** Je crois que oui.

**M. Blenkarn:** Si le gouvernement d'Ottawa devait avoir une plus grande responsabilité, ne craignez-vous pas que la qualité des services en Ontario pourrait en souffrir, si on limitait les



[Text]

other words, would we be restrained down to a lower common denominator? I just put that to you and I would like your reaction.

**Mrs. Barstow:** The possibility is there. Any standards which are set across the board turn out to be minimum. They are the lowest common denominator that can be reasonably achieved. I think this is how standards act.

I think one of the restraints that there has been about CAP funding has perhaps been that within their approved program structure there has not been the encouragement that upgrading of the quality would allow for equal kinds of encouragement for further spending. You presuppose a very cynical attitude by the provincial government that if they get moneys for lower standards they are promptly going to lower all the standards across the board.

**Mr. Blenkarn:** Perhaps if it was a federal government managed program completely, it might well be at a level that would not be of a great deal of assistance to some of your organizations in perhaps areas of the country that were perceived as more affluent than the country as a whole.

**Mrs. Barstow:** Do not think we are thinking of really federally managed programs entirely. We are talking of criteria under which minimum standards can be set in order to allow for the transfer of dollars. There is nothing to preclude a better quality of program which would automatically be more costly and also being cost sharable under that kind of a criteria-setting mechanism.

I do not see that provinces would necessarily promptly set all their standards at the same minimum level if they already had in existence higher levels under which they were being financed.

**Mr. Blenkarn:** I am sure they would not. The question is if we are going to change jurisdictions around in terms of transfer, and one of the suggestions has been that perhaps the federal government, to obtain more visibility, might back out of its contributions to the provinces and make some direct payments to individuals for example on the basis of a national standard to individuals rather than make the payment it is currently making to the provinces. In other words, it would buy back the provinces. It would gain more visibility that way. I would like your comment on that.

**Mrs. Barstow:** Well, it could get a nice little acknowledgement in the mail, people would know the cheque came from the federal government and not the province. But then the individual is benefiting through service usually, he is not benefiting in a direct payment sense under cost-shared programs. The individual at the end of the line is a client of an agency which has his fee paid for him. The agency receives a subsidy for giving service to that individual because he cannot pay for the service himself. The program which that agency is producing, whether it is a day care program, or what it might be, is shared. He has a purchase of service agreement in this province with a municipality, which provides the payment, the subsidy, but the individual at the end of it does not get money in his hand; unless you are suggesting that what we will do is transfer to an individual money for him to purchase that

[Translation]

budgets? Autrement dit, est-ce qu'on réduirait la qualité des services au dénominateur commun? J'aimerais avoir votre réaction à cet égard.

**Mme Barstow:** C'est possible. Toutes les normes établies pour l'ensemble du pays sont généralement minimales. Elles sont le dénominateur commun qu'on peut espérer atteindre. C'est généralement le résultat de l'imposition des normes.

Dans le cas de la limitation du financement du Régime d'assistance publique du Canada, on n'a pas connu d'encouragement, à savoir que l'amélioration de la qualité au sein de la structure du programme approuvé entraînerait également une augmentation des dépenses. Vous attribuez au gouvernement provincial une attitude plutôt cynique, en prétendant que si on lui remet une certaine somme d'argent, aux termes de normes diminuées, il diminuera les normes partout.

**M. Blenkarn:** Si le programme était administré complètement par le gouvernement fédéral, il se pourrait qu'il se situe à un niveau pas très utile pour certaines de vos organisations, surtout dans certaines régions du pays qui sont plus riches.

**Mme Barstow:** Dans notre esprit, nous ne voyons pas de programmes administrés complètement par le gouvernement fédéral. Nous parlons des critères selon lesquels des normes minimales pourraient être établies, pour permettre les transferts de paiements. Cela n'exclut pas la possibilité d'un programme de meilleure qualité, et bien sûr, plus coûteux, mais qui permettrait le partage des coûts, aux termes de ce mécanisme d'établissement des critères.

Je ne crois pas que les provinces diminueraient immédiatement leurs normes au même niveau minimal si les programmes existants étaient de meilleure qualité.

**M. Blenkarn:** Sans doute que non. Si on devait modifier les compétences aux termes des transferts, il reste à savoir si le gouvernement fédéral, pour obtenir plus de visibilité, ne retirerait pas certaines contributions aux provinces, pour payer directement les individus, selon un critère national, plutôt que de verser son paiement directement aux provinces, comme c'est le cas présentement. En d'autres mots, on rachèterait les pouvoirs des provinces. Ainsi, le gouvernement fédéral aurait beaucoup plus de visibilité. Que pensez-vous de cette hypothèse?

**Mme Barstow:** Eh bien, il recevrait des lettres de remerciement, puisque les gens sauraient que le chèque vient du gouvernement fédéral, et non pas de la province. Mais en général, les gens reçoivent des services, et non pas des paiements directs versés dans le cadre d'un programme à frais partagés. Le bénéficiaire est un client de l'agence pour qui on paie les frais. L'agence reçoit une subvention pour fournir un service à une personne qui ne peut se le payer. Les frais du programme de l'agence, que ce soit les garderies, ou autres choses, sont donc partagés. Le particulier a une entente d'achat de service dans cette province avec une municipalité qui fournit la subvention, mais en fin de compte ce n'est pas le particulier qui reçoit l'argent; à moins que vous proposiez de donner l'argent au particulier pour lui permettre de payer le service. Les fonctionnaires seraient très en faveur d'un tel

[Texte]

service. The bureaucracy would be magnificent on that basis. They have talked on this in a variety of systems for welfare recipients over the years. I cannot see that being administered by a federal government.

• 1020

**Mr. Blenkarn:** You would not see that type of transfer system, then . . .

**Mrs. Barstow:** Not in a service system, no, Mr. Blenkarn. I do not see how you can get the money into the hands of the individual with the acknowledgement that it is coming from the federal government. How do you keep control over what purpose the individual spends the money for?

**Mr. Blenkarn:** Thank you very much, Mrs. Barstow.

**The Chairman:** On a short supplementary, could you clarify for me, Mrs. Barstow, whether it would be fair to say that you are not necessarily proposing that we go back to the same kind of cost-sharing conditions but that you want the money ear-marked.

**Mrs. Barstow:** Yes.

**The Chairman:** Because there is a difference there.

**Mrs. Barstow:** Are you talking about established programs financing?

**The Chairman:** Everything. Let us say the whole . . .

**Mrs. Barstow:** I think to dismantle established programs financing would be more costly probably than would be trying to do anything with it. Your own dissatisfactions with it are balanced off, as Mr. Blenkarn says, by this moving out of a system that was perhaps complicated.

Within the social service system, I think we would want to retain the Canada Assistance Plan but we would want enough teeth in the transfer arrangements that the dollars were spent in the programs for which they were designated and that the level, the criteria, were clear enough that the provinces would have to be accountable for a level of service as a result of receiving the dollars. It is an accountability factor, I guess, that we are talking about. I certainly do not think that you could ever suggest the dismantling of established programs financing, and under any other sort of basis, that is something that, it seems to me, your health and post-secondary education are going to be talking to you about.

**The Chairman:** Supposing we said that the money would have to be ear-marked with very general conditions set out in the case of medicare—it is already in an act; hospitalization also—and with post-secondary education, we could probably do the same thing, and in CAP, maybe we could do the same thing. The money would be ear-marked, generally speaking.

**Mrs. Barstow:** You would have block transfers of ear-marked dollars? Is that what you are suggesting?

**The Chairman:** Right. In other words, Ontario, if they did not spend the percentages I gave you—51 per cent, now, of their total expenditures on health and post-secondary education comes from federal dollars compared to 37.8 per cent in

[Traduction]

régime. Ils ont proposé des régimes semblables pour les assistés sociaux depuis des années. Je ne pense pas que le fédéral soit capable d'administrer un tel régime.

**M. Blenkarn:** Donc, d'après vous un tel régime de transfert . . .

**Mme Barstow:** Non, il ne s'appliquerait pas au service, monsieur Blenkarn. Je ne vois pas comment vous pouvez faire en sorte que le particulier reçoive l'argent et sache qu'il provient du fédéral. Comment peut-on contrôler l'utilisation de l'argent?

**M. Blenkarn:** Merci beaucoup, madame Barstow.

**Le président:** Je voudrais vous demander quelques précisions, madame Barstow. Est-il juste que vous ne proposez pas un retour aux conditions du régime du partage des coûts, mais plutôt que vous voulez que les fonds soient affectés à des fins précises.

**Mme Barstow:** Oui.

**Le président:** Parce qu'il y a une distinction à faire.

**Mme Barstow:** Faites-vous allusion au financement des programmes établis?

**Le président:** A tout.

**Mme Barstow:** Je crois qu'il coûterait plus cher de démanteler le financement des programmes établis que de modifier le régime. Comme M. Blenkarn le dit, votre propre mécontentement à l'égard du régime est compensé par le fait que l'ancien régime était compliqué.

Dans le cadre du système des services sociaux, nous voulons garder le Régime d'assistance publique du Canada, mais nous voulons que les arrangements de transfert soient rédigés de façon à assurer que les fonds sont dépensés pour les programmes auxquels ils sont affectés et que le niveau et que les critères soient assez clairs pour que les provinces aient à rendre compte du niveau de service fourni. Il s'agit de l'imputabilité. Je ne pense pas qu'il soit pensable de démanteler le financement des programmes établis, et si vous essayez de mettre en œuvre un autre régime, les établissements de santé et d'enseignement postsecondaire vont vous en parler.

**Le président:** Que pouvez-vous de l'idée d'exiger que les fonds soient affectés à des fins précises et que l'on prévoie des conditions très générales comme dans le cas de l'assurance médicale et d'hospitalisation; il existe déjà des dispositions dans la loi. On pourrait probablement faire de même dans le cas de l'enseignement postsecondaire, et le Régime d'assistance publique du Canada. Il s'agit d'affecter des fonds à certaines fins.

**Mme Barstow:** Y aurait-il des transferts forfaitaires de crédits affectés? C'est ce que vous proposez?

**Le président:** C'est exact. Autrement dit, comme je vous l'ai déjà dit, l'Ontario reçoit maintenant du fédéral 51 p. 100 de ses dépenses totales dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire, contre 37.8 p. 100 en 1976. Si les



[Text]

1976—they would not have been able to do that unless they were to have spent the money within the area of health or post-secondary education: the money would have been ear-marked.

**Mrs. Barstow:** And you would specify those areas? It would be the federal government and not . . .

**The Chairman:** Well, there would have to be an agreement.

**Mrs. Barstow:** Yes; but on the basis of the agreement . . .

**The Chairman:** The 11 governments would have to agree next fall on the ear-marking, of course, and on the base. I am not sure that they would take the 1976 base-year again but there would have to be an agreement on the base and on the growth.

**Mrs. Barstow:** When you say "ear-marked", would you specify a series of areas? Is that what you are talking about, Mr. Breau? For instance, day care . . .

**The Chairman:** Well, that would have to be agreed. It is political negotiation and it would have to be agreed.

**Mrs. Barstow:** Yes. But you are not talking of standards within day care?

**The Chairman:** Well, there may be standards, and there may be federal conditions—there are general conditions now. In any event, it is a little different than the straight shared-costs as before.

**Mrs. Barstow:** Yes. Shared-costs works the other way around: you produce the program and the federal government pays 50 per cent of the cost.

**The Chairman:** Yes.

Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** Thank you, Mr. Chairman.

I am concerned about one of the things that you said at the beginning of your proposal—and, if it is true, then it bears not just on your criticism of the whole process but on the worthwhileness of the committee's endeavour and therefore my own personal involvement in it—and that is that you claim to know that the groundwork for federal-provincial negotiations has already been laid and that you feel that there have already been government proposals but that you do not know the contents of them; therefore your ability to participate is accordingly limited. I would just like you to elaborate on that because if there are government proposals and groundwork, you are not the only person who does not have access to them.

• 1025

It is also the case that all members of the committee, at least, this member of the Committee—I can only speak for myself—does not have any knowledge either of government proposals which have been made to the provinces. In fact, my understanding is that there are no proposals from the Minister of Finance, at least, at the official level. Everyone is waiting with bated breath for the recommendations of this committee. If there are already established ground rules in government proposals, and if this could be substantiated, one would, espe-

[Translation]

crédits avaient été affectés, l'Ontario n'aurait pas pu en recevoir autant sans les dépenser dans le domaine de la santé ou de l'enseignement postsecondaire.

**Mme Barstow:** Préciseriez-vous les domaines en question? Est-ce que le gouvernement fédéral et non pas . . .

**Le président:** Il faudrait qu'il y ait une entente.

**Mme Barstow:** Oui, mais d'après l'entente . . .

**Le président:** Il faudrait que les onze gouvernements s'entendent l'automne prochain sur l'affectation des crédits et sur l'année de base. Je ne suis pas certain que l'on se serve encore de 1976 comme année de base, mais il faudrait qu'il y ait une entente sur cette question et sur la question du taux de croissance.

**Mme Barstow:** Que voulez-vous dire par «l'affectation des crédits»? Préciseriez-vous une liste de domaines? Est-ce bien ce que vous voulez dire, monsieur Breau? Par exemple, les garderies . . .

**Le président:** Il faudrait qu'il y ait une entente. Il s'agit de négociations politiques.

**Mme Barstow:** Oui. Mais vous ne parlez pas de normes dans les garderies?

**Le président:** Eh bien, il se peut qu'il y ait des normes et des conditions fédérales (il existe déjà des conditions générales). De toute façon, c'est un régime un peu différent du régime de coûts partagés qui existait avant.

**Mme Barstow:** Oui. Le régime des coûts partagés fonctionne dans l'autre sens: un organisme prépare un programme et le fédéral paie 50 p. 100 des coûts.

**Le président:** Oui.

Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Merci, monsieur le président.

Un des points que vous avez soulevés au début m'inquiète. S'il est vrai, il touche non seulement à vos critiques du procédé dans son ensemble, mais à la valeur des efforts du Comité et donc à ma participation personnelle. Vous prétendez savoir que les bases des négociations fédérales-provinciales existent déjà et que vous estimez que le gouvernement a déjà fait des propositions mais que vous n'en connaissez pas les détails; votre capacité de participer aux négociations est par conséquent restreinte. J'aimerais que vous entriez dans les détails, car vous n'êtes pas le seul à ne pas avoir accès aux propositions éventuelles du gouvernement.

Tous les membres du Comité, ou plutôt, puisque je ne puis parler qu'en mon nom, ce membre du Comité n'est pas au courant de propositions ministérielles qui auraient été présentées aux provinces. D'ailleurs, je crois avoir compris que le ministre des Finances n'a aucune proposition officielle pour le moment. Tout le monde attend les recommandations du Comité avec impatience. Si l'on pouvait prouver que les propositions du gouvernement faisaient foi d'une politique bien établie, on serait préoccupé, à titre de membres du Comité,

[Texte]

cially as a member of this committee even more so than you as a member of the Ontario Welfare Council, want to begin worrying about the significance of the work one was doing.

**Mrs. Barstow:** Basically, to give a bit of background on this, Mr. Blaikie, we heard through the Canadian Council on Social Development and through a number of other sources—and we checked it out with the provincial government—that there was a review of social services funding and cost-shared programs being undertaken, that there was already a committee set up at the deputy minister and assistant deputy minister level which was studying one section of the Canada Assistance Plan and the other tax-shared proposals, a variety of things. We queried this because we were very concerned. In fact, we started with telegrams and everything else you can think of as we began to hear this. The reply we got was that this was a regular quinquennial review, that every five years the agreements between the federal government and the provinces have to be reviewed and this was the preparation for this review.

Obviously, when I talk about laying groundwork, those meetings are in preparation for the meetings of the finance ministers; eventual proposals are worked out and both levels of government then debate them and pass them within their legislatures. Presumably that is the procedure. But this has been going on since . . . As I say, we were assured that this was just a regular review and not to get worried about it, that any changes would cause changes in legislation, et cetera, et cetera.

Then the budget and the social development envelope reductions were proposed in the House and people began to get concerned that if this review was already going on, and here was a proposal within the federal budget, obviously that review was going to contain in it those proposals around the social development envelope. Therefore the whole review was becoming a much more major thing than just a regular quinquennial renewal of current agreements.

Obviously, this review process must contain some background that the parties bring to it around what it is they are going to be talking about. I do not mean that there have necessarily been declared positions, but obviously they are testing out proposals with each other at the civil servant level. One of our concerns was that this could get well down the road before there was any indication of what kinds of trade-off negotiations were being undergone. In fact, we got to the stage where we wrote a couple of scenarios because we had no information to back it up. What could be the worst possible thing that might happen? But it was without any indication from any level of government as to what the possible content might be. The appointment of this committee was very refreshing because it meant that there was going to be a place where these issues would be talked about, listened to and heard, and this became very important.

All I mean is that the provincial governments and the federal government at the bureaucratic level have obviously started thinking through some of these very aspects. As I understand it, there have been proposals put in by the Province of Ontario, for instance, regarding the equalization payments system; I do not know whether it was through that instrument to this committee to Mr. MacEachen—where that particular

[Traduction]

surtout, du rôle de son travail plus encore qu'un membre du conseil du bien-être social de l'Ontario.

**Mme Barstow:** Pour vous donner certains éléments de base, monsieur Blaikie, le Conseil canadien de développement social, entre autres, nous a appris que le financement des services sociaux et les programmes à frais partagés faisaient l'objet d'une révision. D'ailleurs, le gouvernement provincial nous l'a confirmé. Nous avons également appris qu'un comité de sous-ministres et de sous-ministres adjoints a été chargé d'étudier certains aspects du Régime d'assistance publique du Canada et d'autres dispositions prévoyant des mesures à frais partagés. Puisque nous en étions inquiets, nous nous en sommes enquis. Au début, nous avons envoyé des télégrammes et toute autre communication imaginable. On nous a répondu qu'il s'agissait d'une révision quinquennale régulière et que les accords entre le gouvernement fédéral et les provinces devaient faire l'objet d'une étude tous les cinq ans.

Les réunions en question sont destinées à jeter les bases des réunions ultérieures des ministres des Finances. Il s'agit de préparer la voie aux propositions éventuelles dont conviennent les deux paliers de gouvernement, de les mettre en délibération et de les faire adopter pour les assemblées respectives. Il est à supposer que c'est la procédure suivie. Mais, elles durent depuis . . . Comme je vous l'ai dit, on nous a assurés qu'il s'agissait d'une revue régulière et qu'il ne fallait pas s'en inquiéter, que tout changement résulterait en une modification des lois et ainsi de suite.

Or, lorsqu'on a proposé, en Chambre, des réductions de l'enveloppe du développement social, les intéressés s'en sont inquiétés car il était évident que la révision en cours visait à modifier le budget affecté au développement social. Il fallait bien se douter que le processus de révision était devenu beaucoup plus important que la revue régulière quinquennale des accords en vigueur.

Il est certain qu'il faut des éléments de base pour que les intéressés sachent comment aborder la révision. Par là, je ne dis pas qu'il faut prendre position nécessairement, mais il est évident que les propositions sont mises à l'essai au niveau des fonctionnaires. Nous nous sommes préoccupés notamment de l'évolution de la situation sans que l'on sache quel compromis avait été négocié. Même, nous avons imaginé des scénarios, faute de renseignements de base. Nous avons essayé de nous imaginer le pire. Ceci, en l'absence totale d'information des paliers de gouvernement. La création du Comité était rassurante, car celui-ci permettrait de débattre ces questions, ce qui est très important.

Bref, les administrations fédérale et provinciales avaient déjà entamé l'étude de ces questions. Je crois savoir qu'on a fait des propositions. Par exemple, la province de l'Ontario en a fait à propos du système de péréquation. J'ignore par quelle instance cette démarche a été faite, s'il s'agissait de M. MacEachen ou du Comité. Je dirais qu'en fin de compte, dans



[Text]

proposal was placed. I guess at the bottom line, the way we are, you feel very nervous about things that seem to be happening in isolation.

• 1030

**Mr. Blaikie:** The provinces are free to make all kinds of proposals to the federal government right now. If it is the case that the federal government is making proposals to the provinces already, and if that could be substantiated, then I would think we, as a committee, ought to be seriously concerned. Clearly our understanding is that there will not be any serious proposals made until this committee has reported. Mind you, that is one of the reasons why we want to report as quickly as we can, because as long as these routine negotiations are going on, and the longer they go on without the input of this committee, the more likelihood there is that they will slip into serious negotiation without the benefit of our being able to pass on to them your concerns.

**The Chairman:** Mr. Blaikie, could Mr. Haney comment on that?

**Mr. Haney:** There are meetings going on at the official levels between finance people. Those are, in fact, mainly confirming date, et cetera, for the review of the fiscal arrangements, which include, of course, equalization. They are very complex problems they have there, especially in view of what has happened in resource revenues. But there are no proposals, that I know of, that have been discussed in there; there may have been ideas thrown around, but certainly there is nothing that the federal government has put out as a proposal, as far as I know.

On the equalization proposal from Ontario, that was included with their budget last April. It is public, it is nothing that is under the table. I understand that there is a federal-provincial committee that is looking at CAP and how to make it more flexible. There will be a report on that, or there may be one already ready, I am not sure, but I understand that it . . .

**Mrs. Barstow:** It would be available for your . . .

**Mr. Haney:** . . . would be private, I am told. There have also been discussions in the Department of National Health and Welfare about medicare standards and hospital standards and about cost figures. Finally, there is a committee of federal and provincial officials that is trying to work out the costs of hospital and medical care since 1977, because the same data are not being reported now that used to be reported under the old system. So, if they are going to have a discussion or an argument, they are trying to get agreement on the figures.

I would say only one more thing: I think the provinces, in fact, are complaining that there is not enough being said in the official's meetings about what the federal government thinks it

[Translation]

la situation actuelle, tout ce qui semble se produire de manière tout à fait indépendante vous préoccupe beaucoup.

**M. Blaikie:** Les provinces ont tout loisir de présenter dès maintenant au gouvernement fédéral toutes les propositions qu'elles souhaitent. Si c'est le gouvernement fédéral qui fait, déjà, des propositions aux provinces, et si la chose peut être prouvée, à ce moment je pense que notre Comité devrait être sérieusement inquiet. Selon nous, il ne fait aucun doute qu'aucune proposition ferme ne sera formulée tant que le Comité n'aura pas fait son rapport. Ne vous déplaie, c'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles nous voulons déposer notre rapport aussi rapidement que possible car, aussi longtemps que ces négociations usuelles se poursuivront, et plus longtemps elles dureront sans la participation du Comité, plus il est vraisemblable que les négociations prendront progressivement un tour beaucoup plus sérieux sans que les parties en présence ne puissent être saisies de vos préoccupations, celles justement que nous serions en mesure de leur communiquer.

**Le président:** Monsieur Blaikie, M. Haney pourrait-il dire quelque chose en réponse à cela?

**M. Haney:** Il y a actuellement des réunions en cours au niveau officiel entre des responsables des finances. Il s'agit essentiellement par là de confirmer des données et des chiffres pour la révision des accords fiscaux dont, bien entendu, la péréquation. Ce sont là des problèmes extrêmement complexes, surtout si l'on tient compte de l'évolution de la situation dans le domaine des recettes dérivées des ressources. Mais, que je sache, aucune proposition n'y a été discutée. Il se peut que certaines idées soient avancées ça et là mais, encore une fois, à ma connaissance, le gouvernement fédéral n'a rien présenté qui puisse être assimilé à des propositions concrètes.

Pour ce qui est de la proposition ontarienne relative à la péréquation, elle faisait partie du budget d'avril dernier. Mais c'est tout à fait du domaine public, rien ne s'est fait sous le manteau. Il y a, je crois, un comité fédéral-provincial qui se penche sur le RAPC et essaie de voir comment en améliorer la souplesse. Il y aura un rapport à ce sujet, à moins qu'il n'ait déjà été déposé, je n'en suis pas sûr, mais je crois savoir que . . .

**Mme Barstow:** Il sera mis à votre disposition . . .

**M. Haney:** . . . d'après ce qu'on me dit, ce ne sera pas un rapport public. Il y a également eu des entretiens au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social au sujet des normes en matière de soins médicaux, de normes pour les hôpitaux et de budgets. Enfin, il y a un comité fédéral provincial qui s'efforce d'établir le coût des soins médicaux et hospitaliers depuis 1977, car les données qui étaient publiées sous l'ancien système ne le sont plus aujourd'hui. Donc, pour pouvoir discuter, ils doivent commencer par se mettre d'accord sur les chiffres.

J'ajouterais encore quelque chose: à mon avis, les provinces se plaignent en réalité du fait qu'on ne parle pas assez, au cours des rencontres de fonctionnaires, de ce que le gouverne-

[Texte]

wants to do. So I think there just are no grounds for belief that actual proposals are out there in discussion in the federal-provincial arena. There may be some ideas floating back and forth amongst the officials that I do not know about.

**Mrs. Barstow:** Thank you. That is reassuring. You can understand why we had fears otherwise, though, because those points and content were not made clear. We were just advised by the office of the Ministry of State for Social Development that Canada Assistance Plan, Medicare, post secondary education and all the other major intergovernmental social programs are currently under review by an interdepartmental task force led by our minister. This task force was established partly because we must start planning now for the renegotiation of the Fiscal Arrangements Act, which expires March 31, and partly because the new government wanted, at the start of its mandate, a thorough reassessment of government social programming.

**The Chairman:** What date was that?

**Mrs. Barstow:** November 19, 1980.

**Mr. Haney:** This is the group that is trying to get the data straightened out up to this point. As far as I know, it has not gone further than that, but I will check, though, to make sure.

• 1035

**Mr. Blaikie:** There is one then that concerned me in your answers to some of the questions. I find the brief and what you presented to be a very able description of the serious limits to social services in Ontario. Indeed, many of the things that are said here could be said of social services in general across the country. But I was somewhat concerned that in answer to one of Mr. Blenkarn's questions, you seemed kind of to pull your punch and say, well after all, we have one of the most comprehensive and, I forget just what your description of social services in Ontario turned out to be, but I was wondering if it is just a matter of degree. Is it just a matter of sort of touching up what is otherwise a very good system which would seem to be your last comment, or is it a matter of very serious problems which it seems to me the brief points out?

**Mrs. Barstow:** I think they are very serious problems, Mr. Blaikie, but I do not think it is our job here to Ontario bash. Our concerns about how Ontario administers that, we address to the provincial government and, believe me, we go to them. We go to them about a lot of points that we want to make and changes that we want made, and the voluntary sector and the social service sector does this. But I think to compare it to other provinces becomes difficult. I think that in comparison with other provinces it probably has a larger social service system in place. Also, with the exception possibly of Quebec or the Northwest Territories, it certainly has a huge area to administer that within.

[Traduction]

ment fédéral pense vouloir faire. Dès lors, à mon sens, rien ne permet de croire que des propositions concrètes sont déjà en cours de discussion sur la scène fédérale-provinciale, même s'il se peut que certaines idées dont je n'ai pas connaissance soient avancées et discutées entre fonctionnaires.

**Mme Barstow:** Merci, voilà qui est réconfortant. Il n'empêche que vous comprenez nos craintes, car tous ces éléments n'ont pas été précisés. Le cabinet du ministre d'État au développement social vient de nous informer du fait que le Régime d'assistance publique du Canada, le Régime d'assurance médicale, l'enseignement postsecondaire et, en règle générale, tous les autres grands programmes intergouvernementaux dans le domaine social sont à l'heure actuelle à l'étude par un groupe de travail interministériel présidé par notre ministre. Ce groupe de travail a été constitué en partie parce qu'il nous faut bien entamer dès maintenant la planification en vue de la renégociation de la Loi sur les accords fiscaux qui vient à échéance le 31 mars, et en partie aussi parce que le nouveau gouvernement voulait au début de son mandat procéder à une réévaluation approfondie des programmes gouvernementaux dans le domaine social.

**Le président:** Quelle date avez-vous mentionnée?

**Mme Barstow:** Le 19 novembre 1980.

**M. Haney:** C'est justement ce groupe qui essayait, comme je l'ai mentionné, de préciser et de mettre à jour les données. Que je sache, il n'a pas été plus loin, mais je vérifierai néanmoins pour en être sûr.

**M. Blaikie:** Un aspect me préoccupe dans vos réponses à certaines questions. Je trouve que votre mémoire et vos propos constituent une bonne description des limitations graves des services sociaux en Ontario. En fait, nombre de vos remarques pourraient s'adresser aux services sociaux en général dans tout le pays. Toutefois, je suis un peu inquiet qu'en réponse à une des questions de M. Blenkarn, vous avez semblé regarder de haut pour dire qu'après tout notre régime est le plus généreux, et j'oublie ce que votre description des services sociaux en Ontario comporte exactement, mais je me demande si ce n'est pas une question de degré. Il s'agirait plutôt d'apporter quelques modifications à ce qui constitue autrement un excellent régime, avez-vous semblé conclure, ou s'agirait-il plutôt de problèmes très graves, ce que laisse entendre votre mémoire?

**Mme Barstow:** Je crois qu'il s'agit de problèmes très graves, monsieur Blaikie, mais je ne crois pas que nous soyons ici pour blâmer l'Ontario. En ce qui concerne nos préoccupations sur la façon dont l'Ontario s'y prend pour administrer, nous en faisons part au gouvernement provincial et, croyez-moi, nous allons le voir. Nous allons le voir avec beaucoup de questions que nous voulons faire valoir et nous proposons de changements que nous voulons voir apporter, nous, du secteur bénévole et du secteur des services sociaux. Toutefois, la comparaison avec les autres provinces devient difficile. Comparé aux autres provinces, l'Ontario a probablement un régime de services sociaux plus étendu. A l'exception peut-être du Québec et des Territoires du Nord-Ouest, le territoire à administrer est certainement énorme.



[Text]

But of course we have strong reservations about how well it has worked here and we have strong reservations about the possibility of improving it, especially if there is a reduction in the amount of dollars that are going to be available to maintain its status quo much less to improve it. But as I say, you are talking apples and oranges to a certain degree. As soon as you introduce this in comparison to other areas, I do not see that this province is necessarily a disaster area when it comes to social services. You can take a look at Alberta if you want to take a look at that. But right down at the level of satisfaction with it, no, of course we are not satisfied with it.

But we feel that there are ways in which the federal government has a role and a responsibility and that is what we want to address you about. The provincial role and responsibility we feel should be addressed to the provincial government and you might, with them, address some of these.

**Mr. Blaikie:** Except that the two are related, you see. If there are more federal dollars, and still no confidence that the federal dollars that are passed on to a province like Ontario will be spent in the area of social services, then the position that the federal government would take about more federal dollars would be considerably less enthusiastic. So it is not just a question you know of complaining to the Ontario government about what they do wrong, and complaining to the federal government about what they do wrong or what they do right. The decision of one level of government about funding will be contingent upon their perception of what other levels of government are doing. And that is why we need to have a very accurate, and critical in the analytical sense, picture of what the various provincial governments are like. Federal funding decisions need to be made in the clear light of day and not on some sort of naïve or overly positive assumptions about the nature of provincial governments.

**Mrs. Barstow:** I can understand what your point is. I do not think we are in a position perhaps to answer it except in the most general sense. We always have felt that the Community and Social Services Ministry, which is the main one and is the one the Canada Assistance Plan is mainly handled through, has been under-financed, under-budgeted; its slice of the social development pie is small to us. We feel that social service spending is low man on the totem pole compared to health spending and education spending which is in that same envelope. However, within that struggle I do not think it is the attitude of this provincial government that it wants to downgrade social services or would like the money to spend on something else, necessarily. If exactly what you were talking about takes place—if you are giving them dollars then you want to be sure they are going to be spent in social services—if that can be ensured, then it will be well spent here.

• 1040

**Mr. Blaikie:** You see there is a complication here because you are saying that in Ontario it is the social services part which has received less attention compared to health and post-secondary education. You are also saying that you would prefer a return to a form of cost sharing or to the federal

[Translation]

Evidemment, nous exprimons beaucoup de réserves sur la façon dont cela a fonctionné ici et sur les possibilités d'améliorer les services, surtout s'il y a une diminution des crédits pour simplement maintenir le statu quo, sans possibilité d'amélioration. Toutefois, comme je l'ai dit, vous parlez de pommes et d'oranges jusqu'à un certain point. Aussitôt que vous comparez avec les autres régions, je ne crois pas qu'on puisse dire que ces provinces soient nécessairement des zones sinistrées en matière de services sociaux. Vous pouvez regarder du côté de l'Alberta, si c'est cet aspect qui vous intéresse. Pour ce qui est d'être satisfait, évidemment, nous ne sommes pas satisfaits.

Cependant, nous estimons que, d'une certaine manière, le gouvernement fédéral a un rôle à jouer et qu'il détient une responsabilité et c'est de cela que nous voulons vous parler. Le rôle et la responsabilité de la province, c'est au gouvernement provincial qu'il faut en parler, et vous pourriez peut-être en toucher un mot à ses représentants.

**M. Blaikie:** Sauf que les deux sont liés, voyez-vous. S'il y a plus d'argent fédéral tout en n'ayant aucune garantie que ces crédits fédéraux transférés à une province comme l'Ontario seront consacrés aux services sociaux, alors le gouvernement fédéral adopterait une position beaucoup moins enthousiaste en ce qui concerne l'augmentation de ses subventions. Il ne s'agit donc pas simplement de se plaindre au gouvernement ontarien de ce qu'il fait mal et de se plaindre au gouvernement fédéral de ce qu'il fait mal ou de ce qu'il fait bien. La décision que prendra un palier gouvernemental au sujet du financement dépendra de la façon dont il perçoit ce que font les autres paliers de l'administration. C'est pourquoi il nous faut un aperçu très précis et critique, au sens analytique, de l'étoffe des divers gouvernements provinciaux. Les décisions du fédéral sur le financement doivent être prises en toute connaissance de cause et non pas en se fondant sur des suppositions nées ou trop positives sur la nature des gouvernements provinciaux.

**Mme Barstow:** Je comprends votre point de vue. Je ne crois pas que nous soyons en mesure de répondre à vos questions sur cet aspect, sauf dans un sens plus général. Nous avons toujours pensé que le ministère des Services communautaires et sociaux, principal gestionnaire du Régime d'assistance publique du Canada, était sous-financé, que sa part de l'enveloppe sociale était minime. Nous estimons que les crédits accordés aux services sociaux viennent loin derrière ceux accordés à la santé et à l'éducation, crédits qui figurent tous dans la même enveloppe. Cependant, tout en constatant cet état de fait, je ne pense pas que ce gouvernement provincial veuille réduire les services sociaux ou qu'il préférerait forcément consacrer ses crédits à autre chose. Si ce que vous avez dit a véritablement lieu—si vous dégagez certaines sommes dont vous voulez être certains qu'elles soient consacrées aux services sociaux, si vous pouvez l'assurer, elles lui seront alors consacrées.

**M. Blaikie:** Cela nous pose un problème, car vous dites qu'en Ontario les services sociaux sont le parent pauvre par rapport à la santé et à l'éducation postsecondaire. Vous dites également préférer un retour à une certaine forme de partage des frais ou à une voie plus prépondérante du gouvernement

*[Texte]*

government having more say over where money is spent; however, it is in the social services field that there is cost sharing and that there is more federal say. It is in that very area where you are claiming that Ontario is not doing as well vis-à-vis health and post-secondary education which are block funded. I am no great fan of block funding; all I am saying is that in the final analysis would you not agree it is not just a matter of what kind of funding arrangement you have or what the fiscal capacity of a particular government is, but it is also a matter of what their political and social priorities are? So it is not just a question of geography or where you happen to have the resources, but it is fundamentally a political question. I do not mean that in a partisan sense; I mean that in a sort of higher sense of politics, and that is something that cannot be avoided.

**Mrs. Barstow:** I think, in the determination of social priorities in the political sense, a great many priorities are decided by the dollars attached to them and that, in effect, the instrument of cost-sharing as it is now may not be a perfect instrument, which is one of the reasons we are saying go after it, but we do not want that federal role out of there. That is the position that we are taking.

**Mr. Blaikie:** In the third portion of your brief, on page 5, where it talks about community-based services, I just wanted to say that I share your concern about what deinstitutionalization means when it is done by governments whose first priority is fiscal restraint, that this deinstitutionalization becomes a euphemism for putting people out on the streets and letting the market look after them. You say there: "...this restraint policy ostensibly to reduce the provincial deficit..." Now "ostensibly" sort of implies that there is a gap between appearance and reality, between rhetoric and real intention; it is not just a neutral kind of word. So I am wondering what you think the real purpose of the restraint policy is.

**Mr. M. Stewart:** Well, Mr. Chairman, I think the concern that we have had for the past several years is that in effect our provincial government has seen fit to restrain in this particular spending area, an area which has the greatest impact on the most vulnerable population. The reason that has been given is that there is a need to reduce the provincial deficit. Indeed, I believe that has been achieved over the last several years, but we believe that it has been achieved to some measure, to some extent, at the expense of the recipients of services; that perhaps there could have been a better balancing of priorities during this period.

**Mr. Blaikie:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Yes, Mr. Chairman. I would like, first of all, to congratulate the witnesses before us for their excellent combined brief. This is a type of brief that we look forward to getting around the country in trying to come to some conclusions. I was pleased with Mr. Blaikie's questioning, with Mrs. Barstow's comments with respect to the background on previous federal-provincial discussions and what she understood,

*[Traduction]*

fédéral quant à la manière dont cet argent doit être dépensé. Il reste que c'est dans le domaine des services sociaux qu'il y a un partage des frais et une voie plus pondérante du fédéral. C'est justement dans ce domaine, où selon vous l'Ontario ne fait pas autant que pour la santé et l'éducation postsecondaire, qu'il y a un financement global. Je ne suis pas un ardent défenseur du financement global. Tout ce que je veux dire, c'est qu'en dernière analyse ne pensez-vous pas que ce n'est pas simplement une question d'entente de financement ou de capacité fiscale d'un gouvernement donné, mais également une question de priorités politiques et sociales? Ce n'est donc pas une simple question de géographie ou d'accessibilité des ressources, mais bel et bien une question politique. Je ne veux pas dire de politique partisane, mais de politique avec un grand P, c'est-à-dire quelque chose d'inévitable.

**Mme Barstow:** Je crois que la détermination des priorités sociales du point de vue politique procède en grande partie des sommes qui leur sont allouées et qu'en fait, la méthode actuelle de partage des coûts n'est peut-être pas parfaite, et c'est une des raisons pour lesquelles nous disons qu'il faut la réexaminer, mais nous voulons que le fédéral continue à jouer un rôle. C'est notre position actuelle.

**M. Blaikie:** Dans la troisième partie de votre mémoire, à la page 5, vous parlez des services communautaires locaux. Je veux simplement vous dire que je partage votre inquiétude quant aux conséquences de la désinstitutionnalisation lorsqu'elle est effectuée par des gouvernements dont la première priorité est la compression des dépenses fiscales. Dans ce cas, la désinstitutionnalisation est un euphémisme et la réalité est qu'on jette les gens à la rue en espérant que le marché s'en chargera. Vous dites: «... cette politique de restriction dont le but ostensible est de réduire le déficit provincial...»; le terme «ostensible» implique en quelque sorte qu'il existe un écart entre l'apparence et la réalité, entre la rhétorique et les intentions réelles; ce terme n'est pas neutre. Quel serait, selon vous, le véritable objectif de cette politique de restriction?

**M. M. Stewart:** Monsieur le président, notre inquiétude au cours des deux dernières années a été alimentée par le fait que notre gouvernement provincial a jugé bon d'imposer des restrictions dans ce domaine de dépenses particulier, domaine qui a l'incidence la plus grande sur la couche de population la plus vulnérable. On nous a donné comme raison la nécessité de réduire le déficit provincial. Je crois que cela a été réalisé au cours des dernières années, mais nous pensons que cela a été réalisé dans une certaine mesure aux dépens des bénéficiaires de ces services. Je crois qu'un meilleur équilibre des priorités au cours de cette période aurait pu être réalisé.

**M. Blaikie:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Oui, monsieur le président. J'aimerais tout d'abord féliciter les témoins de l'excellence de leur mémoire combinée. C'est le genre de mémoire sur lequel nous comptons pour pouvoir parvenir à certaines conclusions. J'ai été heureux des questions de M. Blaikie et des commentaires de M<sup>me</sup> Barstow concernant ces données sur les discussions fédérales-provinciales antérieures et de ce qu'elle en a compris



[Text]

and with Mr. Haney's interjections, which I think clarified matters to a great extent.

• 1045

I might just say that the Minister, Allan MacEachen, was before us at some length in Ottawa. He assured our committee that he has made no personal decisions about any of these matters. If I may say so personally, we do not just have a mandate to kind of cut across the board; we could recommend to add to certain programs as well as decrease. He told us frankly, as has been reported, that the part about referring back to the budget matter of the social envelope of last October was put in there to make us as much as possible focus on the particular fiscal problems that the federal government has, but also the fiscal imbalance between the federal and provincial governments as a whole, and that sort of thing.

I think the committee will just take it that what the minister has said is true and what Mr. Haney is now telling us is true. After listening to people around the country very carefully we will come up with the best report that we can and as quickly as we can. I may say that we have in mind the shortness of the time. There are a lot of reasons for trying to get it through as quickly as possible, but we will not just push it through without giving it a lot of consideration.

I, particularly, am pleased to have that third part of the brief in today from the voluntary sector. I think this is a sector that is never given as much support and praise as might otherwise be done. In Ontario here, and I can only talk from Ontario, and particularly from Toronto where I come from, we have taken it for granted for so many years. We have the organizations that Mr. Stewart has set out in the first part of his brief as being some of the volunteer agencies that this group is involved in, but of course there are a lot more.

I was wondering, Mr. Stewart, whether your association or your member groups are still very actively pushing for the tax changes that would be very helpful to volunteer societies in general. I think the people here know that the proposals, if I may put them very briefly, are to cut out the \$100 tax reduction for charitable donations, whether you give them or not, and as we know a lot of people do not give anything. A few give very much, and also to have a tax rebate system rather than just a tax deduction system which, in effect, would encourage people to give a lot more to the charities and non-profit organizations of their choices.

Mr. Chairman, I am not just too sure that it is completely in our mandate but I think we will be dealing with volunteer groups and associations around the country, who obviously have need of more financial support. If in passing, we can get them more financial support through a change in the income tax system or something like that, it will not solve all the problems, but it will perhaps give you a much stronger finan-

[Translation]

ainsi que des interventions de M. Haney qui ont éclairci énormément les choses.

Je pourrais tout simplement dire que le ministre Allan MacEachen a participé assez longuement aux délibérations de notre Comité à Ottawa. Il nous a assurés qu'il n'avait pris aucune décision personnelle à propos de quoi que ce soit. Personnellement, je puis dire que nous n'avons pas de mandat nous permettant de tout faire à notre guise; nous pouvons recommander qu'on ajoute à certains programmes ou que l'on diminue ailleurs. Il nous a dit très franchement, comme cela a été rapporté, que cette question de revenir au budget contenu dans l'enveloppe sociale du mois d'octobre dernier se trouvait là pour mettre le plus possible l'accent sur les problèmes fiscaux particuliers du gouvernement fédéral ainsi que sur le déséquilibre fiscal qui existe entre les gouvernements provinciaux et fédéral en général et ainsi de suite.

Je crois bien que le Comité pense que ce qu'a dit le ministre était vrai et que ce que vient de nous dire M. Haney est vrai aussi. Après avoir entendu les gens un peu partout au pays, nous rédigerons notre rapport le plus rapidement possible et avec le plus de discernement possible. Je puis ajouter que nous n'oublions pas que le temps passe vite. Il y a beaucoup de raisons qui nous incitent à finir dès que possible, mais nous ne voulons pas nous débarrasser d'une question sans l'avoir étudiée à fond.

Je suis personnellement très heureux d'avoir reçu cette troisième partie du mémoire du secteur bénévole aujourd'hui. Je crois qu'il s'agit d'un secteur auquel on n'a jamais donné suffisamment d'appui. En Ontario, et je ne puis parler que pour l'Ontario, et surtout pour Toronto d'où je viens, nous avons toujours pris ce secteur pour acquis pendant beaucoup trop longtemps. Nous avons ces organismes dont M. Stewart a fait une liste dans la première partie de son mémoire et qui ne sont qu'une partie des organismes de bénévolat dont s'occupe ce groupe, car il y en a évidemment beaucoup d'autres.

Je me demandais, monsieur Stewart, si votre Association ou vos membres poursuivent toujours leurs efforts intensifs pour ces modifications fiscales qui seraient très utiles pour les organismes bénévoles en général. Je pense que les gens ici présents savent qu'il s'agit, si vous me permettez de résumer rapidement, de faire disparaître cette déduction d'impôt de \$100 pour dons aux organismes de charité, qu'on ait versé ce montant ou non, car nous savons bien que beaucoup de gens ne donnent absolument rien. Quelques personnes donnent beaucoup et il nous faudrait songer à un système de dégrèvement d'impôt sur le revenu plutôt que tout simplement une déduction d'impôt, ce qui à vrai dire, encouragerait les gens à donner beaucoup plus aux organismes sans but lucratif de leur choix.

Monsieur le président, je ne suis pas sûr que cela fasse bien partie de notre mandat, mais je crois que nous allons traiter de groupes de bénévoles et d'autres organismes du genre partout au pays qui ont évidemment besoin de beaucoup plus d'appui financier. Si, en passant, nous pouvons leur obtenir un meilleur appui financier grâce à une modification du système d'imposition ou quelque chose du genre, cela ne résoudra pas tous les

[Texte]

cial base to work on. I wonder if you could just comment briefly on that.

**Mr. M. Stewart:** Certainly, Mr. Chairman, we in the voluntary sectors certainly feel very strongly that amendments are required to our tax system to really make the charitable giving a stronger component in social services. We feel, indeed, that it would be possible to raise more money from the public which we normally find to be very generous but perhaps there need to be additional incentives to giving. We are aware of the efforts of many of our colleagues in that direction and we support them very fully.

**Mr. Weatherhead:** I might just say, Mr. Chairman, as I have done elsewhere, that I would encourage Mr. Stewart and his member organizations and everybody else in the volunteer sector to keep the pressure on the members of Parliament of all parties on this particular point. I am not sure that all our members are too aware of it yet, but there will be a new budget coming up—I presume in the fall—and I think it is a battle. Certainly, there are a few dollars involved from the federal government's point of view, but where else can those few dollars be better put than to giving more direct support to the volunteer sector which really is carrying a lot of the burden of these programs on an almost non-paying basis? On a pure dollars and cents basis it would seem to be a great way we could put a few more dollars in and make the volunteer sector more significant and really save us money in the long run.

Thank you.

• 1050

**The Chairman:** Thank you very much, Mrs. Barstow, Mr. Ginsler and Mr. Stewart, for your very valuable contribution. We will certainly consider it seriously in the drafting of our report. I can assure you that we find this kind of process interesting. I share your view that there should be some kind of forum somewhere to be able to clarify the kinds of concerns that you have. Thank you very much.

**Mrs. Barstow:** Thank you.

**The Chairman:** We will proceed now with Professor David Stager whom I would ask to approach the table, please. Professor Stager is from the Department of Political Economy of the University of Toronto. Professor Stager has not presented a written brief but will make a statement of about 10 minutes duration and then we will proceed to question him. Professor Stager.

**Professor David Stager (Department of Political Economy, University of Toronto):** Thank you, Mr. Chairman.

I am pleased to have been invited to address your committee. However, the invitation, as you probably realize, was a fairly recent one and hence I do not have a brief. However, I have some rough notes from which I would like to speak. Therefore, it will be quite informal and I hope brief, and I would certainly welcome questions after that, or any comments.

[Traduction]

problèmes, mais cela leur donnera peut-être une base financière plus solide. Je me demande si vous pourriez nous en toucher un mot.

**M. M. Stewart:** Monsieur le président, il est certain que nous, du secteur bénévole, croyons fermement qu'il faut modifier notre système d'imposition de façon à ce que les dons forment une part plus importante du financement des services sociaux. Nous croyons qu'il serait ainsi possible d'obtenir plus de fonds du public qui, en temps normal, est très généreux, mais qui a peut-être besoin d'un tout petit peu plus d'encouragement pour donner davantage. Nous savons les efforts que font beaucoup de nos collègues en ce sens et nous les appuyons entièrement.

**M. Weatherhead:** Je pourrais peut-être ajouter, monsieur le président, comme je l'ai déjà dit par ailleurs, que j'encourage M. Stewart, les organismes membres de son groupe et tous les autres du secteur bénévole de continuer de faire des pressions auprès des députés de tous les partis à ce sujet. Je ne sais pas si les membres du Comité sont au courant mais un nouveau budget sera déposé, cet automne vraisemblablement, et je pense qu'il ne contiendra pas que des cadeaux. Bien sûr, il y aura de petites sommes provenant du gouvernement fédéral mais, à mon avis, ces sommes ne pourraient pas être mieux dépensées que pour venir en aide au secteur bénévole, qui fait un travail monstre pour une chanson. D'un point de vue strictement financier, on pourrait certainement dépenser des sommes infimes qui permettraient au secteur bénévole d'accomplir beaucoup plus en nous faisant économiser à long terme.

Merci.

**Le président:** Merci beaucoup, madame Barstow, monsieur Ginsler et monsieur Stewart de votre précieux témoignage. Nous allons sûrement en tenir compte en rédigeant notre rapport. Nous trouvons ce genre d'échange fort intéressant. Je conviens avec vous qu'il faudrait prévoir un forum quelconque où on pourrait éclaircir les préoccupations que vous avez exposées. Merci beaucoup.

**Mme Barstow:** Merci.

**Le président:** La parole est maintenant au professeur David Stager à qui je demanderais de s'avancer. Le professeur Stager est du département de sciences politiques de l'Université de Toronto. Il n'a pas présenté de mémoire écrit mais fera un exposé de 10 minutes, et ensuite nous pourrons lui poser des questions. Professeur Stager.

**M. David Stager (Département de sciences politiques, Université de Toronto):** Merci, monsieur le président.

Je suis ravi d'avoir été invité à adresser la parole aux membres du Comité. Toutefois, vous comprendrez que je n'ai reçu qu'un court préavis et que je n'ai donc pas eu le temps de préparer un mémoire. Cependant, j'ai couché quelques notes sur le papier dont je m'inspirerai pour mon exposé. Par conséquent, ce sera une communication à bâtons rompus qui



## [Text]

The things that I have to say I expect are not new to you. But perhaps I can put them in a somewhat different context since my own field of interest has been the development of highly qualified manpower in Canada over the last 10 years; that is, my interest has lasted over the last 10 years, but particularly looking at the Canadian history over the last 50 years or so.

My main concern in coming to you is to raise again the point that the federal government seems to have abandoned its influence on the development of highly qualified manpower in Canada through our post secondary educational system. Yet we recognize that the federal government has constitutionally legitimate and certainly economically an essential role in this area since manpower development is our major engine for economic growth and the maintenance of international competition for Canada.

In a similar way, the federal government has a role in research and development in Canada for the same reasons and, from an equitable point of view, a concern for interprovincial mobility and equity in terms of equal opportunity. So, there are long-standing well-recognized reasons for the federal government's involvement in this area which has diminished sharply in the last three or four years.

A very brief review of the history of the federal government's involvement may be useful at this point. It goes back as early as 1884 with the establishment of the Royal Military College and the year after that a grant to the University of Manitoba to establish its facilities.

Through the early nineteen hundreds there were federal grants for agricultural instruction and for the development of technical education across the country. However, the direct grants to universities began in 1942 with the Veterans Rehabilitation Act. Indeed, the experience with the veterans in universities in the immediate postwar period led then to the grants of 1951 to 1966, which were a substantial part of the universities' operating revenues. In 1967, as you know, we moved to support for post secondary education through the Federal-provincial Fiscal Arrangements Act, with cost sharing 50-50 between the federal government and the provinces. Then a cap was put on that in 1972 and extended through to 1977 and now there is our current Established Programs Financing Act.

• 1055

So we can see a shift from a very direct, important, influential, federal involvement to what now amounts to no involvement at all, in fact, the only last-minute, in a sense, attempt by the federal government in 1977 was to say that the provinces would need to consult with the federal government on post secondary educational policy, and I understand that there has been virtually no such consultation. So we can, I think, quite

## [Translation]

sera brève, je l'espère, après quoi je répondrai à vos questions et à vos remarques.

Je ne vous apprendrai rien de nouveau. Je pense cependant pouvoir vous parler des mêmes choses dans un contexte un peu différent étant donné que mon domaine d'intérêt est depuis 10 ans la formation d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, au Canada. Je m'intéresse à cette question d'un point de vue historique, depuis 50 ans environ.

Ma préoccupation majeure à cet égard est le fait que le gouvernement fédéral semble avoir abandonné tout désir d'intervenir dans la formation d'une main-d'œuvre hautement qualifiée au Canada, par l'intermédiaire du système d'enseignement supérieur. Nous reconnaissons que le gouvernement fédéral a un rôle constitutionnel légitime et certainement un rôle économique essentiel à cet égard, étant donné que la formation de la main-d'œuvre est la pierre angulaire de notre croissance économique et du maintien de la concurrence du Canada sur les marchés internationaux.

D'une façon analogue, le gouvernement fédéral a un rôle dans la recherche et le développement au Canada pour les mêmes raisons et, pour sauvegarder l'équité, il s'occupe de la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre et que tous les Canadiens aient des chances égales. On constate donc qu'il existe des raisons valables et reconnues depuis longtemps pour que le gouvernement fédéral intervienne dans ce secteur mais, depuis trois ou quatre ans, son influence se fait moins sentir.

Peut-être qu'une brève rétrospective des interventions du gouvernement fédéral à cet égard s'impose ici. Si nous remontons à 1884, on voit l'établissement du collège militaire royal et, l'année suivante, l'octroi d'une subvention à l'université du Manitoba pour ses installations.

Au début des années 1900, le gouvernement fédéral a accordé diverses subventions pour la formation agricole et l'enseignement technique à travers le pays. Toutefois, les subventions directes aux universités ne remontent qu'à 1942, année de l'adoption de la Loi sur la réadaptation des anciens combattants. De fait, l'épisode de la présence des anciens combattants dans les universités, immédiatement après la guerre, entraîna le système des subventions, de 1951 à 1966, subventions qui devinrent une part considérable des revenus de fonctionnement des universités. En 1967, vous n'ignorez pas que nous avons adopté un système d'aide à l'enseignement postsecondaire par l'entremise de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. On a ensuite imposé une limite à ces subventions en 1972, puis on les a prolongées jusqu'à 1977. Depuis lors, nous fonctionnons au moyen de la Loi sur les programmes établis.

Nous assistons donc à une évolution importante et ayant des répercussions directes où, de significative qu'elle était, l'intervention fédérale a quasiment disparu. De fait, la dernière fois que le gouvernement fédéral a essayé de faire quelque chose, c'était en 1977 quand il a dit que les provinces auront besoin de le consulter au sujet de la politique en matière d'enseignement postsecondaire. Or, je crois savoir qu'une telle consulta-

## [Texte]

correctly say that there is no longer any federal involvement in this area, or federal influence.

Since 1977—again this is well documented—the provinces have sharply reduced their share of the post secondary educational finance, which has had two very serious effects. One has been a decline, in real terms, of the support for universities in most if not all of the provinces—of course, I am most familiar with the Province of Ontario, where there has been a decline in real terms—and also there has been a decline in the support for research. Given that the general support for universities is transmitted through an enrolment-based grant system, research has therefore been influenced by the stabilization of enrolments in the universities of Canada. Yet it is fairly evident that research should not be influenced in this way. So those are the two major concerns and, of course, coming out of that, there is the potential prospective increase in tuition fees for students.

The major comments that I would like to draw out of that very quick historical review are the following: Many have argued that it is warranted to decrease the public share to post secondary education. They point to declining relative earnings, to higher unemployment rates, to the sort of conventional wisdom with respect to the deteriorating labour market for graduates of the post secondary system. This, if indeed it is convention wisdom, I would argue is erroneous, it is certainly not well founded on the data.

If we take a somewhat longer view, and that longer view need be no more than 10 years, what has happened is that in the late nineteen sixties there was a very sharp increase in demand for highly qualified manpower, supply was slow to respond, consequently we had a much greater increase in relative earnings for professionals, an increase in the rates of return to highly qualified manpower, which then began to drop as we moved into the early seventies. With a catching up of the supply rates declined, relative earnings declined somewhat, and initially there was a higher unemployment rate for those graduates than had been the long-term norm. We already seem to have seen that early seventies effect being corrected. Unemployment rates have returned to normal, relative earnings are now leveling out, rates have returned—looking at post secondary education from an investment point of view—they have reached roughly the long-term norm in Canada and the United States.

So what we had was a very short term cyclical effect, with markets behaving as they ought to, correcting the situation. We may, in fact, see that correction continue for another five or ten years, but to make major economic planning decisions that will affect a major system, such as the post secondary system in Canada, for the next 20 to 30 years would not be warranted. We need to take that longer view and to modify the emphasis that has been given to that very short-run effect.

## [Traduction]

tion n'a à peu près pas eu lieu. A mon avis, on peut donc affirmer, à juste titre, que le gouvernement fédéral n'intervient plus aucunement dans le domaine, ni n'exerce d'influence.

Les documents indiquent aussi clairement que, depuis 1977, les provinces ont sensiblement diminué leur part du financement de l'enseignement postsecondaire, ce qui s'est soldé par deux très graves répercussions. La première a été une baisse, en dollars réels, de l'aide accordée aux universités, dans la plupart des provinces, sinon dans toutes. A cet égard, je suis bien entendu davantage au courant de ce qui se passe en Ontario, où on a observé une telle réduction. Deuxièmement, il y a eu une baisse des subventions accordées au titre de la recherche. Étant donné que l'aide financière accordée aux universités se fonde sur des subventions correspondant au nombre d'inscriptions, l'évolution de la recherche s'est donc ressentie du plafonnement des inscriptions dans les universités canadiennes. Or, il est assez clair que la recherche ne devrait pas dépendre de tels facteurs. Ce sont donc les deux principales préoccupations qui sont nées de cette situation. S'ajoute aussi la perspective d'une augmentation des frais de scolarité des étudiants.

J'aimerais maintenant faire les observations suivantes au sujet de ce bref aperçu chronologique. Il s'en est trouvé beaucoup pour affirmer qu'il est justifié de diminuer la proportion de financement public accordé à l'enseignement postsecondaire. Ces derniers indiquent la baisse relative des gains, la hausse du taux de chômage et ils invoquent la sagesse populaire d'après laquelle les possibilités de travail s'évanouissent pour les diplômés du cycle postsecondaire. Et bien, si c'est bien cela la sagesse populaire, j'affirme qu'elle est erronée, qu'elle ne se fonde certainement pas sur les faits.

Si nous envisageons les choses à plus long terme, et à cet égard il n'est pas nécessaire d'aller au-delà de dix ans, on remarque qu'à la fin des années 60, la demande d'une main-d'œuvre très qualifiée a considérablement grimpé alors qu'on n'a pu y répondre que lentement; par conséquent, les revenus relatifs des professionnels ont beaucoup augmenté, les traitements des travailleurs très spécialisés ont fait de même puis ils ont diminué au début des années 70. Étant donné que l'offre a rattrapé la demande, le taux de rémunération a régressé, les revenus relatifs ont décliné quelque peu et on a alors assisté à un taux de chômage plus élevé chez ces diplômés, phénomène qu'on n'avait pas connu depuis longtemps. Toutefois, cette tendance semble déjà être en voie de se corriger. Les taux de chômage sont revenus à la normale, les gains relatifs font de même, les taux de rémunération ont à peu près repris leur marche normale, à long terme, à la fois au Canada et aux États-Unis, cela, si l'on envisage l'enseignement postsecondaire comme un investissement.

Ce que nous avons donc connu, c'est un cycle à court terme où les forces du milieu ont réagi de telle sorte à corriger la situation. D'ailleurs, ce mouvement se poursuivra peut-être encore pendant cinq ou dix ans. Cela ne justifie quand même pas qu'on prenne des décisions fondamentales en matière de planification économique, qui auront des répercussions s'échelonnant sur 20 ou 30 ans, sur un système aussi primordial que celui de l'enseignement postsecondaire au Canada. Il nous faut



[Text]

Even taking into account the recent decline in relative earnings in general, there has been too sharp a diminution in support for the professional fields: engineering, commerce, business, dentistry and so on. In fact, as a result of the kind of financing that we have seen through the provinces, we have the bizarre outcome in some of the major universities of an enrolment restriction in the area of commerce and business administration where there has been a limit placed on the number of students going into those fields just at a time when demand is clearly increasing for such persons; when there is a shortage of accountants across the country and particularly in the west; when rates of return are still high for persons in those fields. But that kind of enrolment restriction comes about because of the general, across-the-board, financial support for universities. The universities internally allocate funds as seems appropriate with their fixed assets of staff to the arts and humanities as well as to the professional fields; then because the students have shifted to the area of commerce particularly then a cap is put on because no more resources are available in terms of staff and the software to support them. So what we need to do is modify the financing system in order to take account of those different needs within the post-secondary and, indeed, within the university areas.

Another problem with the provincial funding of post-secondary education is that in just looking at it across all provinces over the last 10 to 20 years, the provinces generally have tended to emphasize income redistribution rather than manpower development. There has been more concern in the economists' terms with equity rather than with allocation. While both of these goals of course are important, when it comes to trade-offs at the margin, in my view we have gone too far in allocating funds toward redistribution, without having the impact that was expected: rather little redistribution in terms of shifting the socioeconomic mix of the students at the universities. Consequently, we have been short on the allocation of the manpower development side.

Another problem with provincial funding is the tendency to under-invest in those provinces where there is a net outflow of graduates. I do not need to name specific provinces, but there are well known cases where the graduates leave for central or western Canada and, consequently, are spending less than would seem appropriate from a national perspective.

Again speaking generally, the provinces have tended to react more severely, more extremely, than I think is the long-term federal tendency, so that we had—and here I do not mind pointing to Ontario—a very sharp increase in spending in the early sixties, and then a very sharp decrease in real terms in the early seventies; whereas, with the joint participation of federal and provincial funding and perhaps with the more moderate, longer range, view taken by the federal government,

[Translation]

voir à plus long terme et modifier ainsi les décisions prises à trop court terme.

• 1100

Même si l'on tient compte du déclin récent des gains relatifs en général, la diminution a été trop importante pour les professions libérales, notamment les ingénieurs, les commerçants, les industriels, les dentistes, etc. En fait, en raison du type de financement qui existe dans les provinces, nous nous retrouvons dans une situation bizarre dans certaines universités importantes, où le nombre d'inscriptions en commerce et en gestion des entreprises a été limité, à une époque où l'on recherchait de plus en plus de diplômés de ces disciplines. Ainsi, on connaît dans tous les pays une pénurie de comptables, surtout dans l'Ouest, alors que les taux de rendement, pour ce genre d'étudiants, sont toujours très élevés. Les limites imposées au nombre d'inscriptions dans ces disciplines résultent d'une diminution générale de l'aide financière accordée aux universités. Celles-ci répartissent leurs fonds comme bon leur semble, compte tenu des professeurs dont elles disposent à la faculté des arts, à la faculté des sciences humaines ainsi que dans les disciplines professionnelles. Ensuite, parce qu'un plus grand nombre d'étudiants se sont orientés vers le commerce, on y impose des restrictions tout simplement parce que les ressources en personnel et en équipement sont insuffisantes. Il faut donc modifier les systèmes de financement afin de tenir compte des besoins différents du secteur postsecondaire et du secteur universitaire.

Le financement provincial de l'enseignement postsecondaire pose un autre problème, à savoir que, depuis 10 ou 20 ans, les provinces ont tendance à mettre l'accent sur la redistribution des revenus, au détriment du perfectionnement de la main-d'œuvre. Certes, ces deux objectifs sont importants, mais si l'on compare les résultats ultimes, à mon avis, nous avons consacré beaucoup trop de fonds à la redistribution des revenus, sans avoir l'impact escompté puisque la composition socio-économique des étudiants à l'université n'a guère évolué. En conséquence, nous n'avons pas consacré suffisamment de fonds au perfectionnement de la main-d'œuvre.

L'autre problème qui se pose avec le financement provincial vient du fait que l'on a tendance à ne pas investir suffisamment dans les provinces où le nombre d'étudiants diplômés qui y restent est inférieur au nombre d'étudiants diplômés qui en partent. Je n'ai pas besoin de vous dire dans quelles provinces cela se passe, mais vous savez très bien que bon nombre de leurs diplômés s'en vont dans le centre ou dans l'ouest du Canada, ce qui fait qu'elles dépensent moins que la moyenne nationale.

De façon générale, les provinces ont réagi plus sévèrement que le gouvernement fédéral, de sorte que l'on enregistre une augmentation très nette des dépenses au début des années 60, comme c'est le cas en Ontario, et ensuite une diminution tout aussi nette au début des années 70. Si, par contre, il y avait eu une participation du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral, d'autant plus que ces derniers avaient des plans à

*[Texte]*

we might have seen less of that drastic short cycle sort of effect.

By way of recommendations and conclusions, then, let me simply list them. Harking back to an earlier remark I made, it seems clear that research and instruction should be separated for purposes of funding. Certainly as an academic and an active participant in the university community, I know that our research activities cannot be separated from our teaching activities; but the funding of those can be, and that has been recommended a number of times. It has been recommended by provincial commissions on post-secondary education; it has been recommended by other scholars in the area; but we seem to have made virtually no progress in that direction. Yet here is one area where the federal government can move fairly quickly. It has an acknowledged responsibility for research and as it has done since the establishment of the National Research Council, it can make grants directly to universities. That is an area where major support can be transferred from the instructional side to the research side and then directly to universities.

## • 1105

What that would then mean is that on the funding of instruction, there should be a basic block grant approach to maintain a kind of critical mass of fixed assets in terms of staff and buildings and, then, an enrolment-based grant on top of that which has a declining feature so that there is not the same incentive for universities and community colleges to try to increase enrolments simply to increase their revenues. The declining feature would recognize particularly a declining public benefit, the external benefit in economist terms, which I expect is declining fairly sharply particularly at the margin at which we find ourselves now in Canada.

How the funding would be done by the provinces, of course, is the question before you. As an academic, I suppose I can be excused for suggesting the political impossibility of reclaiming tax points from the province but, nevertheless, one ought to say what ought to be done. It is clear in my view that we went too far in assigning tax points certainly at the last round and, perhaps it would be effective at least to threaten that sort of thing. But then the question of federal support becomes more difficult because of the acknowledged need to restrict the increase in the federal budget in real terms.

So it may be that devices will have to be found to influence provincial funding to recognize the federal interest, and this may be that a minor cost-sharing program can be re-established somewhat along the lines that we had from 1967 through 1977. Not necessarily 50-50; I would have thought that even a 20 to 25 per cent contribution from the federal government still will have a steering effect and, indeed, one could put the same sort of cap on it, although that seems less

*[Traduction]*

long terme plus modérés, les conséquences que nous enregistrons aujourd'hui auraient peut-être été moins sévères.

En guise de conclusion, je vais vous donner la liste des mes recommandations. Pour en revenir à une remarque que j'ai faite tout à l'heure, il me semble évident que la recherche et l'enseignement devraient être séparés en ce qui concerne le financement. A titre d'universitaire et de membre actif du milieu universitaire, je sais que nos activités de recherches ne peuvent pas être séparées de nos activités d'enseignement; toutefois, cela est possible au niveau du financement et cela a été recommandé à plusieurs reprises. En effet, une telle séparation a été recommandée par des commissions provinciales sur l'enseignement postsecondaire, ainsi que par d'autres experts en la matière, mais nous ne semblons avoir fait aucun progrès dans cette direction. Il y a toutefois un domaine dans lequel le gouvernement fédéral peut intervenir rapidement. Il a en effet une responsabilité bien établie dans le domaine de la recherche, comme le prouve la création du Conseil national de recherches, et il peut donc accorder des subventions directes aux universités. De cette façon, une partie importante de ses crédits pourrait être transférée du secteur de l'enseignement à celui de la recherche.

Donc, pour ce qui est du financement du système éducatif, il y aurait une subvention globale de base qui permettrait de maintenir les avoirs fixes en matière de personnel et d'immeubles ainsi qu'une subvention calculée en fonction du nombre d'inscriptions qui viendrait s'y ajouter. Cette subvention serait répartie de façon à ce que les universités et les collèges communautaires ne soient pas encouragés à augmenter leurs inscriptions tout simplement pour multiplier leurs revenus. Ce système reconnaîtrait en particulier le principe de la baisse des avantages dont bénéficie le public ainsi que l'avantage externe exprimé en termes économiques qui, je pense, accuse une baisse sensible, notamment compte tenu de la marge que nous connaissons à l'heure actuelle au Canada.

La question qui se pose bien sûr à vous est celle de la façon dont les provinces assureront ce financement. On me pardonnera sans doute d'avoir, en tant qu'intellectuel, proposé la réclamation auprès des provinces des points fiscaux, car cette solution est impossible à envisager politiquement. Je pense néanmoins que nous devons dire ce qui devrait être fait. Il est tout à fait évident, à mon sens, que nous sommes allés trop loin en ce qui concerne l'affectation des points fiscaux, du moins pour ce qui est du dernier tour; c'est pourquoi il serait peut-être bon de menacer de faire ce genre de chose. Mais la question de l'appui fédéral s'en trouverait alors compliquée à cause du besoin reconnu de limiter l'augmentation du budget fédéral en termes réels.

Il faudra donc peut-être trouver des moyens d'orienter le financement provincial pour reconnaître l'intérêt fédéral. On pourrait peut-être remettre sur pied un petit programme de partage des coûts semblable à ce qui a existé de 1967 à 1977. Il ne serait pas nécessaire de partager les coûts moitié-moitié. Une participation de 20 ou de 25 p. 100 de la part du gouvernement fédéral permettrait d'orienter les dépenses et l'on pourrait appliquer les mêmes plafonds, même si cet aspect



[Text]

important now that enrolments have stabilized. But that can have a steering effect to represent the federal interest and yet is not so great a grant that provinces which chose to could ignore that part of the funding.

• 1110

What seems clear will happen in the next ten years is that tuition fees must increase in real terms. They have reached about the lowest point I guess they have ever been in recorded Canadian history as a percentage of the total operating cost of universities. They reached a peak in the late thirties of about 25 to 30 per cent. They now, depending on whether you put assisted research in or exclude it from the data on university operating revenues, represent something in the order of 10 to 14 per cent of those operating revenues.

Given the continuing high returns to graduates, it would seem warranted to increase tuition fees. But, as is always said when that is said within the same sentence, that will require greater public assistance for the financing of those increased costs to students and their families. The Canada Student Loan Program is already costing the federal government in the order of \$100 million annually. A major increase in fees, of course, would put a substantial burden on the Canada Student Loan Program. It raises the question of whether a different sort of loan program should not be introduced or appended to that program.

The usual term is an income contingent loan program, by which we mean that students would repay in accordance with their ability as measured by their income in their post graduate years. That period could be extended over a 20- or 30-year period; in effect, a very long amortization of their educational investment.

This again is not a new proposal. It was widely publicized in the United States, Canada and the United Kingdom through the mid-1960s to late-1960s and has been proposed again in a very substantial way in the United States in 1975-76 with the Carnegie Council on Post-Secondary Education proposing a national student loan bank which would receive federal funds in order to make these loans to students and then through the income tax returns receive a repayment over a long period of time.

That may be more than the 10 or 15 minutes allotted, but it does, I hope, sketch out some of the views which fit into a slightly different context than you may have heard up to this time.

**The Vice-Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman. Professor Stager, if I sound somewhat critical, you will realize I am not intending this in a personal way. I note that you come from the Department of Political Economy. I expected a somewhat

[Translation]

de la question semble être devenu moins important compte tenu de la stabilisation des inscriptions. Ceci pourrait avoir un effet d'orientation représentant l'intérêt fédéral, mais cette subvention n'est pas tellement importante et les provinces qui n'en voudraient pas pourraient l'ignorer.

Ce qui paraît devoir se produire effectivement dans les dix années à venir c'est que les frais d'inscription vont augmenter. Je crois que ces droits ont atteint leur plus bas niveau dans l'histoire du Canada au point de vue pourcentage des frais de fonctionnement des universités. Vers la fin des années 30, ils avaient atteint un sommet, soit de 25 à 30 p. 100 des frais. Maintenant, selon que vous intégrez aux données des recettes de fonctionnement de l'université l'aide à la recherche ou selon que vous n'en tenez pas compte, vous obtiendrez dans le cas de ces droits d'inscription une proportion de 10 à 14 p. 100 des crédits de fonctionnement.

Puisque les bénéfices restent toujours très élevés pour les diplômés, il semble qu'il serait justifié d'accroître les frais de scolarité. Mais lorsqu'on fait cette allusion, on indique toujours que si l'on procède ainsi il faudrait accroître l'aide publique afin de financer l'augmentation des frais qui retombe sur les étudiants et leurs familles. Le programme canadien de prêts aux étudiants coûte déjà au gouvernement fédéral dans les 100 millions de dollars par année. Si on augmente considérablement les droits d'inscription, les répercussions en seront lourdes pour ce programme. Ceci soulève aussi la question de savoir si on ne pourrait pas lancer un programme différent de prêts aux étudiants ou si l'on pourrait ajouter à ces précédents programmes un programme différent.

D'habitude, on parle de programmes de prêts en rapport avec le revenu, ce qui pourrait dire que les étudiants devraient rembourser le prêt obtenu selon leur capacité, compte tenu des revenus qu'ils gagneront après avoir obtenu leur diplôme. On pourrait échelonner ces remboursements sur 20 ou de 30 ans et ainsi amortir à longue échéance cet investissement pour leur instruction.

Voilà quelque chose qui n'est d'ailleurs pas nouveau et pour lequel on a fait beaucoup de publicité aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni, du milieu à la fin des années 60. On a beaucoup insisté à nouveau sur la possibilité de procéder ainsi aux États-Unis en 1975-1976 lorsque le conseil Carnegie sur l'enseignement postsecondaire a proposé d'établir une banque nationale de prêts aux étudiants qui recevrait des fonds du gouvernement fédéral en vue d'accorder des prêts aux étudiants et qui se ferait rembourser sur une longue période pour remboursements d'impôt sur le revenu.

J'ai peut-être pris plus de 10 ou 15 minutes, mais j'espère vous avoir présenté des idées qui s'insèrent dans un contexte légèrement différent de celui que vous avez connu jusqu'ici.

**Le vice-président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président. Monsieur Stager, si j'apporte des critiques, ne les prenez pas pour des critiques personnelles. Je remarque que vous venez du département d'économie politique et je m'attendais à ce que vous fassiez un

## [Texte]

different type of presentation this morning. At 1 o'clock, we are going to hear from the Council of Ontario Universities, and if the pattern continues, as we have heard in other areas that we visited already, they are going to come to us and they are going to ask for more money. Almost all the groups are doing the same thing.

Now I expect the groups in the social services level to sit before us and say, of course, we do not know how you are going to resolve it between the municipal, the provincial and the federal government; that is not our problem, we just know there is a need and we want you to meet it. We know there is a need in the area of post-secondary education, but I was somewhat disappointed that you did not attack the problem that is facing this committee. We have just gone through a constitutional exercise. We have to decide who is really responsible and whether or not the federal government, if it is going to continue to intervene in what is generally assessed to be a provincial area of responsibility, is going to impose any conditions, and he did not seem to address this point. You mentioned the transfer of tax points and you also said that you were an academic. Well, I think, frankly, from my point of view, the transfer of tax points is academic because we can increase taxes with the tax points we have already and the province can increase or decrease its taxes as it wishes. I do not get too much of a hang-up on tax points except in the fashion in which they are unevenly distributed across the country according to province.

• 1115

Can you address the specific problem that faces us, first of all, whether there is a responsibility at the federal level and if there is, how are we going to exercise that responsibility?

**Mr. Stager:** I think I attempted to answer it so let me take the opportunity to go over it again. There is an acknowledged federal responsibility for manpower development, economic growth, international competitiveness and it is on those grounds that the federal government has a responsibility not to intervene, but to participate in post-secondary education. In fact I was just glancing over some of the things I had written some years ago and ended with the paragraph that ever since the debate on the Technical Education Act which was introduced in 1919, there has been virtually no discussion about the constitutionality of federal involvement in education which is very interesting. If you go back through *Hansard* through various related sorts of documents, the real debate about that took place in the late nineteen teens. Since that time it has been more a matter of how to do it, of tax points, of equalization and all that sort of thing. There was the question in the nineteen fifties when Quebec refused the per capita grants to universities. There, it was raised very briefly and of course, the decision was taken, the funds were held until the early nineteen sixties when they were transferred back to Quebec to the general revenue fund. So there is no question but that the federal government has the responsibility. It is a question then of setting against that the provinces' insistence on their rights to administer the educational system. What we have to separate is the basic educational system, the three R's, from

## [Traduction]

exposé d'un genre différent. A 13 h, nous allons entendre le porte-parole du Conseil des universités de l'Ontario et, si tout continue dans cette voie, comme cela nous a été dit, dans les endroits que nous avons déjà visités, on va encore nous demander plus de fonds. Presque tous les groupes agissent ainsi.

Bien sûr, je m'attends à ce que les groupes s'occupant de services sociaux viennent nous dire qu'ils ne savent pas comment nous allons nous arranger entre les administrations municipales, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, mais ce n'est pas leur affaire; tout ce qu'ils savent, c'est qu'il existe un besoin et ils veulent que nous y répondions. Bien sûr, nous savons que dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, il existe un besoin de financement, mais j'ai été un peu déçu que vous n'ayez pas abordé les difficultés qui se posent pour notre Comité. Nous venons de nous occuper de la constitution et nous devons décider qui est vraiment responsable et si oui ou non le gouvernement fédéral, s'il veut continuer à intervenir dans ce qu'on considère de façon générale comme étant un domaine provincial de compétence, va imposer des conditions à l'aide qu'il apportera, et vous ne semblez pas avoir abordé cette question. Vous avez dit que vous êtes universitaire et vous avez parlé de transfert de points fiscaux. A mon avis, le transfert de points fiscaux est plutôt théorique, parce que nous pouvons nous en servir pour augmenter les impôts et la province peut augmenter ou diminuer ses impôts comme bon lui semble. Je ne veux pas trop insister sur les points fiscaux, sauf pour dire qu'ils sont mal répartis entre les provinces.

Le gouvernement fédéral a-t-il une responsabilité dans ce domaine? Si oui, comment doit-il l'exercer?

**M. Stager:** J'ai déjà essayé de répondre à la question, mais je vais profiter de l'occasion pour revenir là-dessus. Le gouvernement fédéral est responsable du perfectionnement de la main-d'œuvre, de la croissance économique et de la concurrence sur les marchés internationaux; c'est dans ce contexte qu'il doit participer à l'enseignement postsecondaire. En relisant des articles que j'ai écrit il y a quelques années, je vois que j'ai terminé avec un paragraphe où je dis que, depuis le débat sur la Loi sur l'enseignement technique, qui a été déposée en 1919, on n'a presque pas parlé de l'aspect constitutionnel de la participation fédérale dans le domaine de l'éducation, ce qui est fort intéressant. Si vous relisez le *Hansard* et d'autres documents, vous verrez que le vrai débat sur la question a eu lieu vers la fin des années 10. Depuis lors, il s'agit plutôt de modalités, de points fiscaux, de péréquation, etc. Dans les années 50, le Québec a refusé d'accorder aux universités des subventions proportionnelles au nombre d'habitants. La question a été soulevée de nouveau et on a décidé que les fonds seraient retenus et remis au Québec, au fonds du revenu général, au début des années 60. Il est clair que c'est le gouvernement fédéral qui en a la responsabilité. Il s'agit donc de réconcilier la responsabilité fédérale et le droit des provinces d'administrer leur propre système d'éducation. Il faut savoir distinguer entre l'éducation de base et la formation, dans les écoles secondaires, de spécialistes hautement qualifiés.



[Text]

development of skills of highly qualified labour in the post-secondary system. When we wrote the BNA Act, I am sure no one had in mind the question of a Master in Business Administration, and that has been said a good number of times. What we have to recognize is the economic cost of the sort of political solution that we have arrived at over the last couple of decades, a very high economic cost for Canada.

**Mr. Herbert:** Professor Stager, the problem before this committee is a simple one of deciding the extent to which federal dollars are going to be put into provincial treasuries and the conditions that are going to be imposed on their spending. We have that problem in every area that we are looking at here. We had what I thought was a most interesting suggestion made to us in one other province: that we dispose of the word "education" at the university level and substitute "manpower training", thus transferring it from a provincial to a federal area of responsibility. I thought that was a rather neat way of getting around the problem of saying that we want the federal government to finance universities.

You mentioned the Canada Student Loan Program. There is another area because, recognize that whatever we recommend as a committee we have to recommend at the federal level, which is the national level. Quebec has its own program. Why should not every province have its own Canada Student Loan Program? What has that got to do with the federal government? As a federalist I would like to see everything administered by the federal government, but I put the question to you. Quebec is not a participant in the Canada Student Loan Program. Why should Ontario be a participant?

**Mr. Stager:** Well, of course, the question that I am putting back is that Quebec ought to be a participant on an equal basis with all the other provinces, but there is a political reality. As a member of a department of political economy, I recognize that politics are one thing and economics are another thing. We like to try to bring them together but often do not.

• 1120

Let me go back to your remark about the COU's appearing before you this afternoon. The universities, certainly in Ontario and I think it is generally true across Canada, have been rather vigorously opposed to a manpower approach to their financing. Certainly over the last 10 to 15 years any time I suggested a research program that had a manpower orientation it was not welcomed. The federal government has that responsibility and it may be necessary for the federal government to say, if you are going to get funds you are going to get them through this vehicle, and this vehicle will require emphasis on certain professional fields, and certain fields within the social sciences, for example, or physical sciences.

The universities, of course, have a claim to academic autonomy, in the same sense that the provinces have a claim to provincial jurisdiction, but those two claims, I think you would agree, have been too widely defined, too widely spread—and frankly the federal government has been too reluctant—to see those claims used to block the federal government's interest and hence intervention.

[Translation]

On a souvent entendu dire que les rédacteurs de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne pensaient pas à la maîtrise en administration. Il faut reconnaître que la solution politique que nous avons formulée au cours des 20 dernières années coûte très cher au pays.

**M. Herbert:** Le problème, monsieur Stager, c'est que le Comité doit décider combien le gouvernement fédéral doit verser aux trésors provinciaux et dans quelles conditions. Le problème se pose d'ailleurs dans tous les domaines que nous sommes chargés d'étudier. Dans l'une des provinces que nous avons visitée, on nous a proposé de remplacer le mot «éducation» dans les universités par «formation de la main-d'œuvre», pour que l'éducation dans les universités relève du gouvernement fédéral et non des provinces. Cette solution me plaît beaucoup.

Vous avez parlé du Programme d'aide aux étudiants. Il faut reconnaître que les recommandations du Comité s'adressent au gouvernement fédéral. Elles ont donc une portée nationale. Le Québec a son propre programme. Pourquoi toutes les provinces n'auraient-elles pas un programme d'aide aux étudiants? En quoi cela concerne-t-il le gouvernement fédéral? En tant que fédéraliste, je voudrais que tout soit administré par le gouvernement fédéral, mais je voudrais savoir ce que vous en pensez. Le Québec ne participe pas au Programme d'aide aux étudiants. Pourquoi l'Ontario y participerait-il?

**M. Stager:** Le Québec devrait y participer au même titre que les autres provinces, mais il faut tenir compte de la réalité politique. En tant que professeur d'économie politique, je sais distinguer entre la politique et l'économie. Nous voudrions pouvoir les réunir, mais nous ne réussissons pas souvent.

Je reviens à vos commentaires sur la comparution du CUO cet après-midi. Les universités ontariennes et de tout le Canada, je pense, se sont vigoureusement opposées à ce que leur financement se fasse selon une méthode basée sur la main-d'œuvre. En tout cas, au cours des 10 ou 15 dernières années, et chaque fois que j'ai suggéré un programme de recherche orienté sur la main-d'œuvre, ces suggestions ont été très mal reçues. C'est le gouvernement fédéral qui assume cette responsabilité et il sera peut-être nécessaire d'établir comme préalable au financement, par le truchement d'une certaine source, qu'il faut donner une certaine importance à des domaines professionnels comme les sciences sociales, par exemple, ou la physique.

Évidemment, les universités ont toujours réclamé leur autonomie de la même façon que les provinces réclament leur juridiction, mais je pense que vous serez d'accord avec moi que ces deux prétentions ont fait l'objet d'une définition trop large, trop étendue et que le gouvernement fédéral a été trop réticent à comprendre qu'on s'en servait pour contrer ses intérêts et son intervention.

*[Texte]*

Certainly again, as an academic, I would strongly support the need for academic autonomy, but there is a difference between an academic's being free to pursue certain lines of research, to report that research, to teach in classrooms in the area of his competence, and saying that Canada needs more emphasis on certain fields and less on others, and those are where the funds will be directed and the funds will be directed accordingly. I would think the federal government, if it chose to follow that line, would get the usual response, but it would be, frankly, irresponsible of the federal government not to pursue that, even in the face of the short run politically difficult situation.

What we basically need to do is to get the federal government back in in the same way that it was in the fifties and early sixties. Over the next two or three decades we need to take a long view rather than a very short term view of it.

On the matter of loans, similarly the kind of loan program that I was suggesting would be financed by the federal government, these again could be directed to different kinds of fields. One could introduce certain kinds of subsidies or forgiveness patterns for students pursuing certain careers. If universities had, as they tend to do now, a fairly uniform tuition fee across the fields, the federal government could introduce a tuition fee rebate as a part of its loan program, or as a very general part of its loan program, through a voucher scheme for students.

**Mr. Herbert:** Professor Stager, you made some very interesting suggestions this morning on details of program administration, but you made an interesting comment just now, which was, get the federal government back in. This has been a theme that has been running through almost all the proposals that have been made to this committee—get the federal government back in. If we want to see the federal government back in, we are going to have to decide the conditions. In my opinion, we put the provinces on trust with block funding, for example, even in the case of CAP with cost sharing, and there has been much dissatisfaction expressed with the way the various provinces have exercised that trust.

In the case of the have-not provinces, they have used the excuse that they cannot even afford the other 50 per cent, or whatever percentage they are supposed to put in. But certainly in this Province of Ontario, there is some suspicion that the Province of Ontario itself has not lived up to the expectations, so we are going to have to face a decision. Are we going to continue funding at the present level, which leaves most of the decisions to the provincial governments, or are we going to impose conditions? And if we are intending to impose conditions, will it not be a direct intervention in a provincial area of responsibility? And are we going to say bluntly to the provinces, that is going to be the condition under which you are going to get the funds, and if you do not spend them the way we want them spent—for reasons of accessibility, for standards approximately equal across the country, for portability between provinces, and so on—you are not going to get the money? This is the decision we are going to have to face and I suggest, Professor Stager, that you, coming from a Depart-

*[Traduction]*

Bien entendu, en tant qu'universitaire, j'appuie fermement ce besoin d'autonomie, mais il y a une différence entre la liberté d'un universitaire d'effectuer des recherches dans certains domaines, de rendre compte de ces recherches, d'enseigner les matières dans lesquels il est compétent et de dire qu'au Canada il faut accorder plus d'importance à certains domaines et moins à d'autres et que, conformément, ce sont vers ces domaines que les fonds seront acheminés. A mon avis, si le gouvernement fédéral choisissait cette option, il entendrait les commentaires habituels, mais, franchement, ce serait irresponsable de sa part de ne pas l'adopter même en tenant compte des difficultés politiques qu'il pourrait connaître à court terme.

Fondamentalement, nous voulons que le fédéral joue le même rôle qu'il jouait dans les années 50 et au début des années 60. Au cours des deux ou trois prochaines décennies, il est nécessaire de voir les choses à long terme et non à court terme.

Au sujet des prêts, il en va de même; le programme de prêts que je suggérais serait financé par le gouvernement fédéral et pourrait être encore une fois orienté vers des domaines différents. On pourrait offrir certains types de subventions ou de prêts non remboursables pour les étudiants qui choisissent certaines carrières. Si, comme c'est le cas présentement, les universités avaient des frais de scolarité uniformes dans tous les domaines, le gouvernement fédéral pourrait introduire dans le cas de son programme de prêts un remboursement de ces frais de scolarité en ouvrant aux étudiants un genre de crédit.

**M. Herbert:** Professeur Stager, ce matin vous avez formulé des suggestions très intéressantes touchant les détails du programme d'administration, mais vous venez tout juste de faire un commentaire très intéressant qui est de réintégrer le gouvernement fédéral dans ce rôle. C'est un thème qui revient dans presque toutes les propositions soumises à ce comité. Si nous voulons en arriver là, nous devons décider quelles seront les conditions. A mon avis, nous avons fait confiance aux provinces par le système du financement global et de même par le système de partage des coûts en vertu du RAPC, et beaucoup se sont plaints de la façon dont les diverses provinces ont utilisé ces fonds.

Pour ce qui est des provinces pauvres, elles prétendent qu'elles ne peuvent se permettre de payer l'autre moitié ou quel que soit le pourcentage qu'elles doivent verser. En Ontario, il plane des doutes et il n'est pas sûr que la province ait répondu aux attentes, donc nous devons prendre une décision. Continuerons-nous le financement au niveau actuel en laissant les provinces prendre la plupart des décisions ou imposerons-nous des conditions? Si nous décidons d'imposer des préalables, ne s'agira-t-il pas d'une intervention directe dans un domaine de compétence provinciale? Dictérons-nous aux provinces les conditions d'utilisation de ces crédits, qu'il s'agisse d'accessibilité, de normes à peu près égales pour tout le pays, d'universalité entre les provinces et ainsi de suite, sans quoi elles n'obtiendront pas un sou? Nous allons devoir faire face à cette décision, et puisque vous enseignez au département d'économie politique, vous devriez faire face à cette question avec nous et faire des recommandations précises.



[Text]

ment of Political Economy, should face this issue with us and make some specific proposals.

[Translation]

• 1125

**Mr. Stager:** I think I have made some specific proposals but let me try to put it in a package then. I recognize the political difficulty of recapturing tax points for example; I recognize the political difficulty of, if not recapturing tax points, then increasing federal expenditures; but we have to do one or the other, or some of each, over a certain period of time.

I have mentioned three different areas. One is student loans. I think tuition fees ought to be increased, and they ought to be financed by a federally funded, income-contingent repayment program. Second, research ought to be directed from the federal government to the universities . . .

**Mr. Herbert:** That already is.

**Mr. Stager:** Yes, but much more extensively. A large part of the support of research is the support of the staff member and that is transmitted through the enrolment-based provincial grant.

**Mr. Herbert:** But not all universities have extensive research facilities and, therefore, are not going to be able to benefit from that kind of funding.

**Mr. Stager:** So be it. And in fact it may be that you will want to restrict the areas of research; that is to restrict in terms of the institutions which are doing research and institutions which are doing particular areas of research. So much more extensive, direct, federal participation in research is suggested perhaps through an envelope, group, province-by-province system, not directly with the university but a research council; that is an elaboration of the kind of research council system that we presently have in Canada.

Then moving to the emphasis on instruction, again as I suggested a cost-sharing program. My preference across the package is for the student financing program and, second, the separate research program. That leaves not very much in the budget from the federal point of view for participation in instruction. But I mean a 20 or 25 per cent, 33 per cent, sort of cost-sharing program, perhaps not across the board but directed to certain fields. I mentioned the emphasis on professional manpower areas. They are broadly defined, and are not just the so-called professional faculties but, in the physical sciences and in the social sciences—those where there is a continuing very high demand.

One of the other proposals that I have made in a different context recently is the need for a national, or nation-wide manpower commission, which would have fairly strong powers and would receive funds from the provinces and from the federal government. It would undertake research in the manpower area in terms of supply—demand analysis, and it would allocate funds particularly to deal with areas which were inadequately compensated by the federal government or the provinces. I would do more fine tuning because it would be much closer and could operate on a very short term basis

**M. Stager:** Je crois avoir fait des recommandations précises, mais permettez-moi de les résumer. Je reconnais que du point de vue politique il est très difficile de récupérer les points fiscaux ou d'augmenter les dépenses fédérales. Mais il va falloir faire l'une ou l'autre chose, ou un peu des deux, pendant un certain temps.

J'ai déjà fait allusion à trois domaines différents, dont les prêts aux étudiants. A mon avis, on devrait augmenter les frais de scolarité et les financer par un programme fédéral selon lequel le remboursement du prêt dépendra du revenu de l'étudiant. Deuxièmement, la recherche devrait être du ressort des universités plutôt que du gouvernement fédéral . . .

**M. Herbert:** C'est déjà le cas.

**M. Stager:** Oui, mais il faut que cela devienne beaucoup plus répandu. Souvent, les recherches universitaires sont financées par des subventions provinciales qui sont fonction du nombre d'étudiants inscrits.

**M. Herbert:** Mais ce n'est pas toutes les universités qui ont des installations de recherches importantes et qui bénéficieront donc de ce genre de financement.

**M. Stager:** C'est cela. En effet, il se peut que vous voudrez limiter les domaines de recherche à certaines institutions. Donc, je propose une participation fédérale beaucoup plus complète et directe à la recherche, peut-être par l'intermédiaire d'un régime d'enveloppes budgétaires pour chaque groupe et chaque province. Plutôt que de donner les fonds directement à l'université, le fédéral les donnerait à un conseil de recherche; il y aurait donc un système semblable à celui que nous connaissons déjà dans le domaine des conseils de recherche au Canada.

Comme je l'ai déjà dit, je propose un programme de partage des coûts dans le domaine de l'enseignement. Ma première priorité est le programme de financement aux étudiants et par deuxième est le programme de recherche distinct. Par conséquent, il ne resterait que 20, 25 ou 33 p. 100 du budget fédéral pour l'enseignement. Plutôt que d'être global, ce programme de coûts partagés pourrait viser certains domaines. J'ai déjà fait allusion à la main-d'œuvre professionnelle. Il ne s'agit pas seulement des prétendues facultés professionnelles, mais également des sciences physiques et sociales, où il y a toujours une forte demande.

Dans un autre ordre d'idée, j'ai également proposé récemment la création d'une commission nationale de la main-d'œuvre qui soit assez forte et qui soit financée par les provinces et par le fédéral. La fonction de la commission serait d'analyser l'offre et la demande de main-d'œuvre et d'affecter des fonds, notamment aux domaines qui ne reçoivent pas un financement suffisant du gouvernement fédéral ou des provinces. Étant plus proche des problèmes du marché du travail, la commission pourrait effectuer des corrections mineures et fonctionner à très court terme. Elle serait composée de représentants du

[Texte]

closer to the labour market problems. It would be made up of persons from the federal government, the provinces, and the post-secondary community, so that we could get away from the strict federal-provincial sort of conflicts in determining manpower needs.

So there are a number of buffer models that have been proposed or have been in place elsewhere and I think it is that sort of thing we need at a national level. I would also add that that group would need to do a good deal of development and analysis of information and dissemination of information. One of the major inadequacies that has been pointed out especially through the seventies in the United States and Canada is the fact that we are not getting high quality information on labour market developments out to those who are going into the labour market and who are, in fact, making changes across occupations and industries. Students simply do not have good information. When they get the information, they seem to respond: the long-term cyclical studies show the typical cobweb or hog cycle effect of students' response to changes in relative earnings, but these tend to be slow and inadequate. With more information, they could respond more quickly. I append that because if we have that information in the hands of the decisions-makers—meaning the potential students—then we should be getting a greater return for the dollars invested in those areas.

• 1130

**Mr. Herbert:** Thank you, Professor Stager. I trust you recognize there is no lack of sympathy for your cause on my part.

**Mr. Blenkarn:** I gather, Professor Stager, that you are suggesting that the federal investment in post-secondary education should be more specific and directed to real manpower requirements and perhaps not so much to education in terms of keeping the general education system at the post-secondary level afloat.

**Mr. Stager:** That is right.

**Mr. Blenkarn:** Your position is that an increase of student tuition to 20 or 25 per cent would not be inappropriate providing there was decent financing in terms of a loan program of some kind: you suggested income-testing over a period of time, a longer amortization of those loans and that type of thing.

**Mr. Stager:** Yes, although when I mentioned a figure of 20 to 25 per cent, that was recognizing where we have been over the longer term and putting it in general terms, and a greater differentiation in tuition fees would certainly be warranted.

Again, as I mentioned, one of the problems with provincial funding is that provinces have tended to set a standard tuition fee across fields. Granted, there are some minor differences, for example, between arts and medicine or forestry or whatever, but certainly not reflecting the difference in public benefit associated with the graduates of different kinds of programs. Hence, one might expect to see in some fields a tuition fee representing 10 per cent of total operating costs and, in other cases, 100 per cent.

[Traduction]

gouvernement fédéral, des provinces et des établissements postsecondaires, afin d'éviter les conflits fédéraux-provinciaux dans l'établissement des besoins de main-d'œuvre.

Ce genre d'organisme tampon existe ailleurs, et je crois que c'est ce qu'il nous faut au niveau national. La commission devrait également faire beaucoup de travail dans le domaine de l'analyse et de la diffusion de l'information. L'une des grandes faiblesses constatées pendant les années 70 aux États-Unis et au Canada est que les étudiants ne sont pas bien informés de l'évolution du marché du travail. Après tout, ce sont les étudiants qui sont à l'origine des changements dans les professions et dans les industries, mais ils sont mal informés. Lorsqu'ils reçoivent l'information, ils semblent réagir en conséquence: les études cycliques à long terme montrent la réponse aux étudiants aux changements dans les revenus relatifs des professions, mais ces changements ont tendance à être lents et inadéquats. Si les étudiants disposaient de plus d'informations, ils pourraient réagir plus vite. Si je fais ce commentaire, c'est parce que l'on pourrait s'attendre à un meilleur rendement de l'investissement dans ce domaine si les étudiants étaient mieux informés.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le professeur Stager. J'ose croire que vous savez que je suis bien disposé envers votre cause.

**M. Blenkarn:** Je crois comprendre, monsieur Stager, que vous proposez que le financement fédéral de l'enseignement postsecondaire soit plus directement lié aux besoins de la main-d'œuvre et moins lié à l'appui général de l'enseignement postsecondaire.

**M. Stager:** C'est exact.

**M. Blenkarn:** D'après vous, une augmentation des frais de scolarité de 20 ou 25 p. 100 serait appropriée s'il y avait un programme adéquat de prêts. Vous avez parlé d'examiner les revenus pendant une certaine période, d'une période plus longue d'amortissement des prêts, et cetera.

**M. Stager:** Oui, mais le chiffre de 20 à 25 p. 100 tenait compte de la situation à long terme et n'était qu'un chiffre général. Il y aurait lieu de faire une plus grande différenciation dans les frais de scolarité.

Comme je l'ai déjà dit, l'un des problèmes du financement provincial, c'est que les provinces ont eu tendance à fixer des frais de scolarité semblables pour tous les domaines. Il y a, bien entendu, certaines différences mineures entre les lettres et la médecine ou les sciences forestières, et cetera, mais les différences ne traduisent pas les différences dans les avantages au public que peuvent offrir les divers diplômés. Par conséquence, l'on devrait s'attendre à des frais de scolarité de 10 p.



[Text]

We need to do much more with differentiation of tuition fees and there are some interesting discussion papers around proposing that; but, unfortunately, there has been rather little analytical work done on differential tuition fees.

**Mr. Blenkarn:** Do you think, then, post-secondary education should be in the social envelope? Or should it be in the economic envelope?

**Mr. Stager:** I guess I do not like the question put in those terms. I do not separate social and economic envelopes. They are just too closely associated. The field I am associated with is frequently referred to as human resources and we talk about investment in human capital and about allocation and equity and so on: we put the envelopes together.

**Mr. Blenkarn:** Well, at the present time under EPF, post-secondary education is combined with health services, medicare, hospitals and so on and our instructions are to look at the Canada Assistance Plan, as well, which is certainly a social-services-related field.

If we were asked by the minister to cut expenditures by \$500 million—we are going to be very happy with, perhaps, that suggestion—or \$1 billion in 1983-84, would you put a priority on education up front that should not be cut or would you suggest that we should cut in the social services?

**Mr. Stager:** Again, I do not think the question is appropriately addressed in those terms, if I may say so. Rather, we look at it from an investment point of view, in terms of the likely effect on economic growth and development. Certainly, medical care is an important part of the development of human capital and usually we talk about human capital as incorporating education, health, migration—to a certain extent, housing even. So it is a question of looking at each of these fields in a more disaggregated way and saying there are some areas of education where we ought to be increasing our support and others where we ought to be decreasing it.

Similarly, in the health and hospital area, as an ordinary layman using the service, I would be prepared to identify certain areas where I think we can cut back on the support on the medical services side and other areas where it ought to be increased.

**Mr. Blenkarn:** As an ordinary layman using the services, will you give us one or two areas?

• 1135

**Mr. Stager:** Not in public at the moment.

**Mr. Blenkarn:** You are not being fair to us, are you?

**Mr. Stager:** Well, it is outside the area of my particular competence. What I am trying to suggest is that we do need to desegregate. As governments, these questions have been looked at in much too general terms and the financing systems have been highly simplistic. That is why we have arrived at the sort

[Translation]

100 des coûts d'exploitation dans certains domaines et de 100 p. 100 des coûts dans d'autres domaines.

Il faut faire beaucoup plus d'études sur la différenciation des frais de scolarité. Il existe des documents de discussion intéressants qui proposent un tel régime mais, malheureusement, il y a eu très peu d'études analytiques sur cette question.

**M. Blenkarn:** Estimez-vous donc que l'enseignement postsecondaire devrait faire partie de l'enveloppe sociale? Ou devrait-il plutôt faire partie de l'enveloppe économique?

**M. Stager:** Je n'aime pas envisager la question sous cette forme. Je ne fais pas de distinction entre les enveloppes sociale et économique; elles sont liées trop étroitement. On appelle souvent le domaine dans lequel je travaille les ressources humaines, et nous parlons des investissements dans le capital humain, de l'affectation, de la participation, et cetera. Nous mettons les deux enveloppes ensemble.

**M. Blenkarn:** A l'heure actuelle, en vertu du financement des programmes établis, l'enseignement postsecondaire est regroupé avec les services de santé, l'assurance-maladie, les hôpitaux, et cetera. Notre mandat porte également sur le Régime d'assistance publique du Canada, qui relève certainement du domaine des services sociaux.

Si le ministre nous demandait de réduire les dépenses de 500 millions—nous serions très contents d'une telle suggestion—ou d'un milliard de dollars en 1983-1984, pensez-vous que l'on devrait donner la priorité à l'enseignement ou aux services sociaux?

**M. Stager:** A mon avis, il ne faut pas envisager la question de ce point de vue. Nous l'envisageons plutôt du point de vue de l'incidence de l'investissement sur la croissance et le développement économique. Il ne fait pas de doute que les soins médicaux constituent une partie importante de la mise en valeur du capital humain. D'habitude, le capital humain comprend l'enseignement, la santé, la mobilité, dans une certaine mesure, et même le logement. Il s'agit donc d'examiner chaque domaine de façon plus précise. Il y a, par exemple, certains secteurs de l'enseignement où l'on devrait augmenter le financement et d'autres où l'on devrait le réduire.

Il en est de même dans le domaine de la santé et des hôpitaux. Comme profane, je serais prêt à identifier certains domaines où l'on devrait augmenter le financement, et d'autres où l'on devrait le diminuer.

**M. Blenkarn:** Voulez-vous en mentionner un ou deux, comme profane?

**M. Stager:** Je ne suis pas prêt à le faire en public en ce moment.

**M. Blenkarn:** Ce n'est pas très juste de votre part, n'est-ce pas?

**M. Stager:** La question déborde le cadre de mon domaine de compétence. A mon avis, il faut examiner chaque élément de façon beaucoup plus précise. Les gouvernements ont étudié ces questions de façon trop superficielle et les systèmes de financement ont été très simplistes. Cette démarche a entraîné les

*[Texte]*

of situations that we have. It represents a greater cost in terms of a bureaucracy to be more sophisticated, but there may also be more appropriate investment by desegregating these areas.

**Mr. Blenkarn:** Do you think that the federal government covering the whole of the country is more able to make those decisions than provincial governments covering their portion of the country?

**Mr. Stager:** No. What I am saying is that different levels of government have different responsibilities in a constitutional sense and different abilities in an economic sense. That is the question of manpower development and certainly manpower mobility being much more appropriately a federal responsibility in the sense that it is transprovincial. People do move from province to province, and we are concerned with shortages in the west in certain areas. So, it is a matter of the economic level at which responsibility is best exercised from an economic point of view.

Certainly, I have been much earlier a strong advocate of going right down at the municipal level to ward councils. I think individual neighbourhoods can best make decisions about garbage collection and those sorts of things. We need to have a much more sophisticated kind of governmental system than we have now. What I am suggesting is obvious, I think: that certain kinds of decisions can be made properly only by a federal government, and manpower development is, I would suggest, one of those.

**The Chairman:** Mr. Blaikie.

**Mr. Blaikie:** Mr. Chairman, just a couple of comments and I invite some response. If I understand you correctly, having separated conceptually the research from the instructional dimensions of post secondary education, you were then suggesting that the federal government might cost share the instructional part to the tune of about 20 or 25 per cent and participate in the remainder of its contribution more selectively through granting research moneys. Is that what you were suggesting?

**Mr. Stager:** That is approximately it.

**Mr. Blaikie:** I am wondering whether or not your suggestions would be any different if you happened to be a professor at the University of Prince Edward Island or Memorial University in Newfoundland where, right now, the whole post secondary budget is federal money and the idea of the federal government only cost sharing the general costs of post secondary education to the tune of 20 to 25 per cent would mean, unless there was a radical shift in priorities at the provincial level, that your budget there would be 25 per cent of what it is now?

**Mr. Stager:** We do not have to turn to Prince Edward Island or Newfoundland. The same thing is true in Ontario, but perhaps not quite to the same degree. But the result, of course, was that the provinces saw established program financing as something that they could direct to their general revenues, that they then budgeted those revenues as they wished. I suppose, in a sense, the academics in Ontario, Prince Edward Island

*[Traduction]*

situations que nous connaissons actuellement. La démarche que je propose serait plus raffinée et encore plus coûteuse, mais elle serait également peut-être plus appropriée.

**M. Blenkarn:** Estimez-vous que le gouvernement fédéral, qui représente tout le pays, est mieux en mesure de prendre ces décisions que les gouvernements provinciaux, qui ne représentent qu'une partie du pays?

**M. Stager:** Non. A mon avis, les deux paliers de gouvernement ont des responsabilités différentes du point de vue de la Constitution et des capacités différentes du point de vue de l'économie. La question du développement et de la mobilité de la main-d'œuvre, par exemple, relève beaucoup plus du fédéral, parce qu'il s'agit d'une question transprovinciale. C'est un fait que les gens se déplacent d'une province à l'autre, et nous nous préoccupons des pénuries dans certains domaines dans l'Ouest. Il s'agit de déterminer quel niveau de gouvernement est mieux en mesure d'exercer la responsabilité du point de vue économique.

Auparavant, j'ai préconisé fortement la délégation de certaines responsabilités aux conseils municipaux. J'estime que les quartiers sont les mieux placés pour prendre des décisions concernant la collecte des déchets, etc. Il nous faut un régime de gouvernement beaucoup plus sophistiqué que celui que nous avons actuellement. A mon avis, ma proposition coule de source, c'est-à-dire que certains genres de décisions ne peuvent être prises adéquatement que par le gouvernement fédéral. Le perfectionnement de la main-d'œuvre entre dans cette catégorie.

**Le président:** Monsieur Blaikie.

**M. Blaikie:** Je voudrais entendre la réaction du témoin à quelques commentaires. Si je vous comprends bien, puisque vous faites une distinction entre la recherche et l'enseignement dans les établissements postsecondaires, vous proposez que le fédéral partage les coûts de l'enseignement à environ 20 ou 25 p. 100 et attribue le reste de sa contribution, de façon beaucoup plus sélective, à des projets de recherche. Est-ce votre proposition?

**M. Stager:** A peu près, oui.

**M. Blaikie:** Je me demande si vos propositions seraient différentes si vous étiez professeur à l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard ou à l'Université Memorial de Terre-Neuve où, à l'heure actuelle, tout le budget pour l'enseignement postsecondaire provient du fédéral. Si ce dernier ne fournissait que 20 ou 25 p. 100 des coûts de l'enseignement postsecondaire, à moins qu'il n'y ait un changement radical dans les priorités provinciales, le budget des établissements serait réduit à 24 p. 100 du chiffre actuel.

**M. Stager:** Il n'est pas nécessaire de donner l'exemple de l'Île-du-Prince-Édouard ou de Terre-Neuve. Il en est de même en Ontario, mais peut-être à un degré moindre. Les provinces ont par conséquent considéré le financement des programmes établis comme des recettes générales. Elles dépensaient les revenus comme bon leur semblait. Dans un certain sens, j'imagine que les universitaires de l'Ontario, de l'Île-du-Prince-



[Text]

and Newfoundland would be somewhat relieved to see the federal government back in a cost-sharing way, because what it would then say is that there will be federal funds only if you support the Faculty of Medicine in Memorial, for example, or otherwise there will not be any. So, the academic cannot be any worse off and may, in fact, be substantially better off than he is at the present time.

**Mr. Blaikie:** I would not be so quick to make the judgment that you could not be any worse off because, certainly, in cost-sharing programs like the Canada Assistance Program, there are provinces that are not doing very well because of the unwillingness of the provincial government to spend even 50-cent dollars, never mind 100-cent dollars.

• 1140

My other concern is that the spirit of Jeremy Bentham lives on in the Department of Political Economy at the University of Toronto, which is not suprising. There is what I would call a highly utilitarian view of education that runs through what you have had to say. I can understand why your suggestions previously to the academic community that post-secondary education be viewed simply as a manpower enterprise have been resisted. I think you said that you had not gotten very far with those suggestions. At least philosophically, I am glad that you have not because I detect a kind of single-minded, instrumental view of education that we ought to be tuning our post-secondary educational activity to the needs of the economy.

I have some deep-seated reservations about that, especially when it brings itself out in proposals like tuition fee variations so that somebody who is going to enrol in something which is judged by who-knows-who to be more beneficial to the economy is subsidized greater than someone who wants to study philosophy, for instance. I can see philosophy students paying all their tuition, in fact, being subsidized not at all, because it is always difficult to judge what value a philosopher is to the economy.

So I invite your response to what is essentially not just a reservation but a criticism of your position vis-à-vis education.

**Mr. Stager:** First of all, our department is made up of something in the order of about 65 economists, and you are only hearing from one of them. There may be a good number who would agree with you, so that it should not be suggested that, in some way, I speak anything other than my own views.

Certainly, the utilitarian approach is necessary—the investment approach, the allegation approach is necessary. We swung very strongly, in the late '60s, to a distribution approach where provincial policy, particularly, was that everyone would have a place in the post-secondary system who was in some sense qualified, and the watchword was “accessibility”.

What happened, in fact, was that at very great cost, we brought more students in but we did not bring them in uniformly across the post-secondary educational system.

[Translation]

Édouard et de Terre-Neuve seraient quelque peu soulagés si le gouvernement fédéral mettait de nouveau sur pied un programme de partage de coûts. En vertu d'un tel régime, le fédéral pourrait décider de ne subventionner que la faculté de médecine de Memorial, par exemple. La situation des universitaires ne pourrait pas être pire, et pourrait même être considérablement meilleure qu'à l'heure actuelle.

**M. Blaikie:** Il ne faut pas tirer des conclusions trop hâtives; dans le cadre des programmes de partage de coûts, comme le programme du Régime d'assistance publique du Canada, certaines provinces ont beaucoup de difficultés parce que le gouvernement provincial ne veut pas même assumer 50 p. 100 des coûts.

Je me préoccupe également du fait qu'il semble que l'esprit de Jeremy Bentham soit toujours présent au Département d'économie politique de l'Université de Toronto, ce qui n'est pas étonnant. A mon avis, vos commentaires reflètent un point de vue très utilitaire de l'enseignement. Je comprends pourquoi il y a eu une certaine résistance aux propositions que vous avez soumises antérieurement au milieu universitaire, propositions aux termes desquelles l'enseignement postsecondaire devrait être considéré simplement comme une entreprise de la main-d'œuvre. Je crois d'ailleurs vous avoir entendu dire que vos propositions n'avaient pas connu beaucoup de succès. J'en suis heureux, du moins du point de vue politique, parce que je remarque une vision tenace et fonctionnelle de l'enseignement. Vous dites qu'on devrait adapter l'enseignement postsecondaire aux besoins de l'économie.

J'ai de profondes réserves sur ce point de vue, surtout lorsqu'il se manifeste par des frais de scolarité moins élevés pour quelqu'un qui est jugé par Dieu sait qui comme étant plus utile à l'économie que quelqu'un qui veut étudier la philosophie, par exemple. J'imagine que les étudiants en philosophie ne recevraient aucune subvention, parce qu'il est toujours difficile de déterminer la valeur d'un philosophe pour l'économie.

Je vous invite donc à répondre à mes commentaires qui ne sont pas qu'une réserve, mais plutôt une critique de votre proposition concernant l'enseignement.

**M. Stager:** D'abord, notre département se compose d'environ 60 économistes, et vous entendez l'opinion de seulement un d'entre eux. Il se peut que beaucoup soient d'accord avec vous. Donc, il ne faut laisser entendre que je parle autrement qu'en mon nom personnel.

Il ne fait pas de doute que le point de vue utilitaire—le concept d'investissement—est nécessaire. A la fin des années soixante, la politique provinciale a mis l'emphasis sur l'accessibilité à l'enseignement postsecondaire.

Il en a résulté que le système a accueilli beaucoup plus d'étudiants, mais de façon peu uniforme.

*[Texte]*

First of all, they tended to be concentrated in the non-university institutions. Community colleges grew much more quickly, and when you looked at the socio-economic mix of students in universities versus community colleges, they had a significantly lower mix in terms of family income and that sort of thing.

Second, when you looked at particular fields of study, it did not change the situation very much. Medicine, law and dentistry were still typified by the children of higher-income families. The arts had picked up a few more of the lower-income families for a fairly short period of time and then, as the short-run effect that I mentioned was perceived and jobs were more difficult to find, the drop-outs tended to be students from the lower-income groups.

So that, looking at it from the last two decades' perspective, our emphasis on accessibility and income redistribution, which I, both personally and academically, would support and would say was a meritorious goal, did not work very well—we did not get very far. At the same time, we dropped, substantially, our emphasis on allocation, on growth and manpower development at fairly serious cost in terms of now having to catch up and not having the manpower in certain areas that we need.

So that, again, it is not an either-or but is a matter of balance; and what I am suggesting is that the balance has been shifted and we now need to shift it back. It was shifted because, at the federal and provincial levels in the late sixties, there was a shift—indeed it happened across industrialized countries generally, I think—a shift in the sixties to a more distribution-oriented set of programs which were not very successful. Now in the seventies we are, I think, gradually making a shift, but too gradually making a shift back toward the allocation side.

Differential tuition fees: Certainly the case can be made for very different public subsidies for some fields of study than for others. To suggest that the public should support no philosophers would be wrong. I happen to have included philosophy all along in my undergraduate and graduate training and was glad to have public support for it. I think it contributes to one's understanding of economics and politics. But it is a question of amount and it is a question of what we are doing at the margin. At one of the meetings where I was speaking recently and talking about increasing tuition fees, they said but what if—and they mentioned half a dozen famous Nobel laureates—what if they had not gone on because they could not afford tuition fees? That is the ridiculous kind of argument that always comes up in those sorts of situations.

We are not talking about the average or about isolated cases; we are talking about what happens at the margin. What I am suggesting is that we may have, at the margin, in a sense, enough philosophers or enough public support for philosophers, but at the margin not enough support for petroleum engineers or certain kinds of medical practitioners. So it is a

*[Traduction]*

Tout d'abord, les étudiants ont eu tendance à se concentrer dans les institutions non universitaires. Les collèges communautaires se sont accrues beaucoup plus vite que les universités. Les étudiants des collèges communautaires avaient en général des antécédents socio-économiques beaucoup moins avantageux, par exemple, le revenu de la famille, que ceux des universités.

La situation était à peu près la même dans des domaines précis. La médecine, le droit et l'art dentaire ont recruté surtout des étudiants issus de familles riches. Les facultés des lettres ont accueilli un peu d'étudiants des familles moins bien manties pendant une période de temps assez courte. Mais lorsqu'il est devenu plus difficile de trouver des emplois, les étudiants qui ne finissaient pas leurs études ont eu tendance à venir des groupes à revenu moins élevé.

L'accent que vous avons mis sur l'accessibilité et la redistribution des revenus au cours des deux dernières décennies, objectif méritoire à mon avis, n'a pas connu beaucoup de succès. En même temps, nous avons laissé tomber dans une grande mesure des aspects comme l'allocation, la croissance et le perfectionnement de la main-d'œuvre. C'est une erreur assez coûteuse parce qu'il faut maintenant faire du rattrapage car nous manquons de personnel dans certains domaines.

Il s'agit de trouver un équilibre; à mon avis, l'équilibre a été déplacé et il faut maintenant le rétablir. L'équilibre a été modifié vers la fin des années '60 aux niveaux fédéral et provinciaux (comme ce fut le cas dans la plupart des pays industrialisés) quand on a mis en place un ensemble de programmes axés davantage sur la distribution, programmes qui n'ont d'ailleurs pas très bien fonctionné. Il me semble qu'un redressement de la situation a été amorcé dans les années 70, mais que ce retour à l'aspect allocation de la question ne se fait que trop lentement.

Passons maintenant à la question des frais d'inscription différents. On peut bien sûr défendre l'idée que certains domaines d'études méritent des subventions publiques plus importantes que d'autres. Mais il ne serait pas du tout bon de dire que le public ne devrait pas du tout donner d'appui aux philosophes. J'ai moi-même suivi des cours de philosophie tout au long de mes études et j'ai été bien content de recevoir une aide financière publique à cet effet. Je pense que la philosophie nous aide à mieux comprendre les sciences économiques et politiques. Les questions qui se posent ici sont celles des montants à allouer et de ce qu'il faut faire en marge. Lors d'une réunion récente où j'ai eu l'occasion de prononcer un discours, on a parlé de l'augmentation des frais d'inscription; certains ont posé la question suivante: que se serait-il passé si tel gagnant du prix Nobel—ils ont donné toute une liste de lauréats—n'avait pas eu suffisamment d'argent pour payer les frais d'inscription? C'est là un exemple des arguments ridicules qui sont soulevés dans des débats de ce genre.

Il n'est pas question ici de cas moyens ou isolés; nous nous intéressons uniquement à ce qui se passe en marge. Ce que je veux dire, c'est qu'il se peut fort bien que nous ayons en marge suffisamment de philosophes ou suffisamment d'appui public pour les philosophes, mais qu'il n'y ait pas suffisamment d'appui pour les ingénieurs spécialisés dans l'exploitation du



[Text]

marginal kind of decision. It is a matter of shifting balances rather than that sort of dichotomizing of views.

**Mr. Blaikie:** It seems that there is a sort of contradiction in what you are saying. You are saying that in the sixties or recently we were engaged in this sort of redistributive effort which failed—not just failed in meeting the needs of the economy but failed in its redistributive effort, because as you said, as soon as times got tough the sort of socio-economic mix started to go back to its old allocation. So the people who would be mostly inclined in times of slow economic growth and job insecurity to drop out of liberal arts programs, for instance, would be the students who come from lower-income families or whatever, and they would find their way to the community colleges.

I wonder whether it is appropriate to say that the pendulum has swung a certain way and we now need to go back, or whether it is appropriate to say we tried to swing the pendulum this way but did not really get over there. Rather than abandoning the effort to try to get a greater sort of socio-economic mix in the liberal arts, perhaps we should continue that effort, even though we can make the judgment that at least in measurable terms or in sort of quantifiable terms, liberal arts students do not have any sort of particular skills that seem to be in line with any particular economic need; that we need to keep working on that, not just for the sake of knowledge itself but because we believe that will eventually have a greater but non-measurable effect on the quality of the society.

**Mr. Stager:** If funds are unlimited I would certainly agree. Education is a nice place to put them, it is a good thing—more joy in heaven and all that. But when funds are limited, then we need to determine where they are best directed. Particularly looking at it from a public allocation point of view, that is from a budgeting point of view, it would seem, as I have suggested a number of times, much more appropriate to direct them to the fields where however we look at it, whether in terms of relative earnings, in terms of rates of return, in terms of perhaps more conventional manpower forecasts, that there are shortages in certain areas. I hesitate when I say manpower forecasts because there are difficulties with that field of endeavour. However we measure the relative benefit to the public, it would seem that it is much greater on the manpower side, that we should be directing increased funds in that area at the present time, given the obvious case of very, very limited funds which we have available.

• 1150

If I could just add on the redistribution question, I suppose if we do not get any different mix in terms of the socio-economic background of students, we further worsen the income redistribution because what you have then are all taxpayers supporting the children of the higher income groups. So, if you are doing it through a tax system, push very far and you may pick up a few more students from the lower income, but you are imposing an even greater tax burden on the middle and

[Translation]

pétrole ou pour certains médecins spécialisés. La décision est donc d'ordre marginal. Il est plutôt question de modifier l'équilibre plutôt que de diviser les points de vue.

**M. Blaikie:** Il me semble que ce que vous dites comporte une certaine contradiction. Vous dites que pendant les années 60 et tout récemment encore, nous avons fait des efforts de redistribution qui n'ont pas réussi, tant sur le plan des besoins de l'économie que de la redistribution car, comme vous l'expliquez, dès que les temps deviennent un peu plus difficiles, le mélange socio-économique se rabat sur son ancien système d'allocation. Par conséquent, en période de croissance économique lente et d'insécurité sur le marché du travail, les gens qui auraient le plus tendance à abandonner les programmes en art, par exemple, seraient les étudiants issus des familles les moins aisées, qui opteraient à la place pour une formation en collège communautaire.

Je me demande si nous aurions raison de dire que le pendule a basculé dans une direction et que nous devons maintenant revenir en arrière, ou s'il ne serait pas préférable de dire qu'on a essayé de pousser le pendule dans un sens mais qu'on n'y est pas arrivé. Au lieu d'abandonner l'idée d'essayer d'en arriver à un meilleur mélange socio-économique dans le domaine des arts, nous devrions peut-être poursuivre nos efforts dans cette direction même s'il est vrai qu'en termes quantifiables, les étudiants en art n'ont pas de compétences particulières qui coïncident avec des besoins économiques donnés. Nous devons continuer à œuvrer dans ce sens non pas uniquement pour défendre le principe de la connaissance même, mais parce que cela aura à long terme une incidence importante bien que non quantifiable sur la qualité de la société dans son ensemble.

**M. Stager:** Si les fonds sont illimités, je suis tout à fait d'accord avec vous. C'est une bonne chose que de consacrer de l'argent à l'éducation. Mais lorsque les fonds sont limités, alors nous devons faire des choix. C'est pourquoi, du point de vue de l'allocation des fonds publics, c'est-à-dire du point de vue de la répartition du budget, comme je l'ai déjà dit plusieurs fois, il serait plus opportun d'affecter ces crédits aux domaines où il y a certaines pénuries, que ce soit du point de vue des recettes, des revenus de placement ou encore des prévisions conventionnelles des besoins en main-d'œuvre. J'hésite à parler des prévisions en matière de main-d'œuvre car cette activité pose un certain nombre de problèmes. Quelle que soit la méthode que nous utilisons pour mesurer l'avantage que cela procure au public, il me semble que l'aspect le plus important est celui de la main-d'œuvre et que c'est en fonction des besoins en main-d'œuvre que nous devrions allouer les fonds, compte tenu des fonds très limités dont nous disposons à l'heure actuelle.

J'aimerais ajouter quelque chose au sujet de la redistribution. Je suppose que si l'on ne parvient pas à obtenir un mélange différent au niveau de la situation socio-économique des étudiants, on aggravera davantage la redistribution des revenus parce que tous les contribuables donneront ainsi un appui financier aux enfants des groupes socio-économiques les plus favorisés. Si l'on essaie de rééquilibrer la situation en utilisant le système fiscal, on se retrouvera peut-être avec

[Texte]

lower income groups. That is where I think the major limit comes in that direction.

**Mr. Blaikie:** My last comment, Mr. Chairman.

**The Chairman:** All right.

**Mr. Blaikie:** I would like to make one short comment. I see the merit of some of the things that you are suggesting, but what I am worried about is the sort of general context in which they are proposed. It seems to me that what we lack are good generalists and that, indeed, we have had too much specialization and not enough people who are able to make decisions, to see the world as a whole. Your suggestions would carry us more into specialization and not less into specialization, so that we get people who are knowing more and more about less and less rather than being able to see the big picture. That is my concern about the underlying assumptions of some of the things that you said.

**Mr. Stager:** If I could just quickly respond. I have just finished marking a great batch of freshmen examinations and I am afraid that the generalist is not even specific enough to be an effective generalist. I worry about the generalist being effective.

**The Chairman:** Thank you very much, Professor Stager, for your testimony. We have a procedure that we have accepted, that if you do have a written brief later you can send it to us and it will be automatically appended to one of our proceedings.

I thank you very kindly for having come on short notice. It was a very helpful contribution and it will certainly be considered.

**Mr. Stager:** Thank you for the opportunity.

**The Chairman:** I would now ask the representatives from the Ontario Association of Children's Mental Health Centres, Cathleen Morrison, Executive Director, and Lynn Eakin, President, to come forward.

I would like to welcome the representatives of the Ontario Association of Children's Mental health Centres. I believe Ms. Morrison will make a presentation, or is it Ms. Eakin who will make the presentation?

**Ms. Lynn Eakin (President, Ontario Association of Children's Mental Health Centres):** I will make it.

**The Chairman:** Did we receive a written brief?

**Mr. Blenkarn:** Yes, we did.

**The Chairman:** Is it your wish to read the brief into the record or just summarize it, have it appended, and then answer questions?

**Ms. Eakin:** I will just summarize it. Then you can ask questions and it can be appended to the record.

[Traduction]

quelques étudiants de plus issus de familles aux revenus moins élevés, mais l'on imposera, ce faisant, des impôts beaucoup plus lourds aux groupes qui ont des revenus moyens ou faibles. C'est pourquoi je pense qu'il faudrait imposer une limite.

**M. Blaikie:** Ce sera mon dernier commentaire, monsieur le président.

**Le président:** Très bien.

**M. Blaikie:** J'aimerais faire un bref commentaire. Je reconnais qu'un certain nombre de vos propositions sont très méritoires, mais je m'inquiète du contexte général dans lequel elles se situent. Il me semble qu'il n'y a pas suffisamment de «généralistes», qu'il y a beaucoup trop de «spécialistes»; nous ne comptons pas suffisamment de gens qui soient capables de prendre des décisions et de voir le monde dans son ensemble. Si nous mettions en pratique les idées que vous proposez, la spécialisation serait encore accrue; nous nous retrouverions avec des gens qui ont de plus en plus de connaissances sur de moins en moins de choses, c'est-à-dire des gens qui ne seraient pas en mesure de voir le tableau d'ensemble. C'est ce qui me préoccupe au sujet d'un certain nombre des principes sous-jacents des choses que vous proposez.

**M. Stager:** Si vous me le permettez, j'aimerais fournir une brève réponse. Je viens de corriger toute une pile d'examen d'étudiants de première année. Je crains que le «généraliste» ne soit pas assez précis pour être efficace. Je m'inquiète beaucoup de cela.

**Le président:** Merci beaucoup, professeur Stager. La procédure que nous appliquons prévoit que si vous voulez nous envoyer plus tard un mémoire écrit, nous l'annexerons au procès-verbal de la réunion.

Je tiens à vous remercier d'être venu malgré le court préavis qu'on vous a donné. Votre contribution à nos travaux nous a été fort utile et nous tiendrons compte de vos remarques.

**M. Stager:** Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de venir comparaître.

**Le président:** J'invite maintenant les représentantes de l'Association des centres de santé des enfants de l'Ontario, Cathleen Morrison, directrice exécutive, et Lynn Eakin, présidente, à venir s'installer à la table.

Je souhaite la bienvenue parmi nous aux représentantes de l'Association des centres de santé des enfants de l'Ontario. Est-ce Mme Morrison ou Mme Eakin qui fera la présentation?

**Mme Lynn Eakin (Présidente de l'Association des centres de santé des enfants de l'Ontario):** C'est moi qui vais présenter notre mémoire.

**Le président:** Nous a-t-on remis un mémoire écrit?

**M. Blenkarn:** Oui.

**Le président:** Aimerez-vous lire le mémoire en entier ou tout simplement le résumer, le faire annexer au procès-verbal et répondre aux questions que les députés voudront vous poser?

**Mme Eakin:** Je pensais tout simplement le résumer. Vous pourriez ensuite nous poser des questions et faire annexer notre mémoire au procès-verbal.



## [Text]

**The Chairman:** All right. Is it agreed that the submission of the Ontario Association of Children's Mental Health Centres be appended to today's proceedings?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you.

Ms. Eakin.

**Ms. Eakin:** Thank you very much, Mr. Chairman and all hon. members of the task force. On behalf of the Board of Directors of the Ontario association of Children's Mental Health Centres, which represents over 75 centres offering services to troubled children and their families in all parts of Ontario, we want to thank you very much for this opportunity to express our views on federal-provincial discussions as they resume on intergovernmental transfers in the social policy field.

• 1155

Under Ontario legislation, it is the role and mandate of children's mental health centres to serve children with mental, emotional and psychiatric disorders, or any combination thereof. These children we serve have a variety of problems and needs; they have speech, language and behavioural problems, they may be in trouble with the law, and very often their parents need special supports. We provide services through local community agencies, which by and large are managed by local community boards, and our centres provide a full range of both outpatient and residential services, ranging in intensity from parental counselling through to intensive secure residential services.

Our attached brief outlines some of the major issues facing the children's mental health field today. I was both amused and interested in the remark of one of your members to Professor Stager, as he said: "We expect social service agencies to come to us asking for more, but you are a professor and we expected something more from you."

I would just like to point out today that of course we would like more, and we do have a tale of woe, but we would really like to address more the issue of how you structure your federal-provincial cost sharing today, rather than the amount, because I think that has the long-term implications. Whether you add more money or give less money will have short-term implications, but the method by which you do it is going to have the long-term implications on social service delivery in the provinces throughout the country today.

As I say, we do have a tale of woe. At this point in time the mental health services in Ontario cannot keep up with the need. We have at any time from 1,500 to 2,000 children on our waiting lists and some of these children are waiting up to a year for service—if you know anything about the developmental needs of children, you know that some children simply

## [Translation]

**Le président:** Très bien. Tout le monde est-il d'accord pour que le mémoire de l'Association des centres de santé des enfants de l'Ontario soit annexé au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci.

Mme Eakin.

**Mme Eakin:** Merci beaucoup, monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du groupe de travail. Au nom du Conseil d'administration de l'Association des centres de santé des enfants de l'Ontario, qui représente plus de 65 centres qui offrent des services à des enfants inadaptés et à leurs familles partout en Ontario, je tiens à vous remercier de nous avoir donné l'occasion d'exprimer notre point de vue au sujet des discussions fédérales-provinciales portant sur les transferts intergouvernementaux dans le domaine de la politique sociale.

En vertu des lois ontariennes, il incombe aux centres psychiatriques pour enfants d'aider les enfants qui souffrent de troubles mentaux, émotifs et (ou) psychiatriques. Les enfants que nous aidons ont des problèmes et des besoins des plus variés. Ils peuvent souffrir de problèmes d'élocution, de problèmes de compréhension linguistique ou encore de problèmes sur le plan du comportement; ils peuvent également être délinquants, auquel cas leurs parents ont souvent besoin d'aide eux aussi. Nous offrons nos services par l'intermédiaire d'organismes communautaires locaux qui sont en majeure partie gérés par les conseils locaux. Nos centres fournissent toute une gamme de services qui s'adressent à des internes ainsi qu'à des malades en consultation externe; ces services vont des conseils aux parents jusqu'aux soins intensifs en résidence surveillée.

Le mémoire que nous vous avons distribué décrit un certain nombre des problèmes auxquels se trouve confronté le domaine de la santé mentale des enfants. J'ai été à la fois intéressée et amusée par la remarque que l'un de vous a adressée au professeur Stager: «Nous nous attendons à ce que les organismes de services sociaux viennent nous en demander plus, mais vous, vous êtes professeur, et nous attendions plus de vous».

Je tiens à souligner que nous aimerions bien sûr bénéficier de plus d'aide et que nous connaissons beaucoup de problèmes; j'aimerais néanmoins discuter aujourd'hui de la façon dont vous structurez le partage des coûts entre les autorités fédérales et provinciales plutôt que des sommes allouées, car je pense que c'est le fonctionnement du système même qui aura une incidence à long terme. Le fait d'ajouter ou de retirer des fonds aura certes une incidence à court terme, mais ce sont les méthodes employées qui auront une incidence à long terme sur la prestation des services sociaux dans toutes les provinces du pays.

Comme je viens de le dire, nous éprouvons de nombreux problèmes. À l'heure actuelle, les services de soins mentaux de l'Ontario ne peuvent pas satisfaire à tous les besoins. De 1,500 à 2,000 enfants sont inscrits sur nos listes d'attente, et certains d'entre eux doivent attendre jusqu'à un an avant qu'on ne puisse les aider. Si vous vous êtes un peu renseignés sur les

*[Texte]*

cannot wait that long for services, especially if they concern language development or other problems like that. There is a period in a child's development where input and specialized treatment can greatly help that child, and if you are too late your impact and the effect of the methods of treatment are greatly diminished.

It is our fear that unless strong action is taken Ontario children at this point in time, will face differential access to psychiatric help in comparison with persons over the age of 19. Let me explain a bit about this.

According to the information available to us, programs serving children and youth with emotional problems in Ontario are currently offered without federal funding support. While we recognize that the province has successfully established a strong system of children's mental health services, we are very much concerned that the lack of federal participation in financing these programs has encouraged Ontario to place higher priority on other types of services that do receive support from the federal government.

Let me give you an example. If the Province of Ontario wanted to spend an extra \$10 million on children's services, and if the province were to decide to improve the support of children's mental health services by this amount, Ontario would be required to pay the full \$10 million. If, on the other hand, the province were to decide to put the \$10 million into child welfare programs, or into day nurseries, the province's net cost would be \$3 million, or, if Ontario were to pick up the full tab for the local municipality's contribution, the province's cost might be as high as \$5 million. You can see that there are implications there, and that, I guess, is the point. Not all services are alike and they are not all similar in their service delivery. We would like to see a system set up whereby the kinds of, and, the priorities for, social services delivered in provinces are determined on the basis of the need of the families and the children for those services, and are not predisposed or affected by something other, such as the provincial-federal cost-sharing arrangements.

In Canada today the view is well accepted that quality health care for persons with physical health problems depends on the availability of highly skilled general practitioners, backed up by specialists and hospital services. We believe children with emotional and psychiatric problems deserve that support.

It is our belief that children have a right to services on a basis comparable with that for adults and persons suffering from physical health problems. What is now at stake for children in Ontario is that right of access. We believe the Government of Canada should give financial recognition to the cost of mental health services for children. Our recommendations are as follows: that the children's mental health programs receive the same treatment in federal-provincial fiscal arrange-

*[Traduction]*

besoins des enfants, vous savez que certains d'entre eux ne peuvent tout simplement pas se permettre d'attendre aussi longtemps, surtout s'ils ont des problèmes d'ordre linguistique ou autres. Dans le développement d'un enfant, il y a une certaine période où des méthodes de traitement spécialisé peuvent l'aider énormément; mais si vous arrivez après cette période, l'incidence des méthodes de traitement s'en trouve très réduite.

Nous craignons que si des mesures importantes ne sont pas prises rapidement, les enfants dans la province de l'Ontario auront moins accès à l'aide psychiatrique que les personnes âgées de plus de 19 ans. Permettez-moi de vous donner quelques explications à ce sujet.

D'après les renseignements dont nous disposons, les programmes en Ontario qui s'adressent aux enfants et aux jeunes qui souffrent de problèmes émotifs ne bénéficient d'aucune aide financière fédérale. Nous reconnaissons que la province a réussi à mettre en place un très bon système de soins mentaux pour les enfants, mais nous pensons que le manque de participation fédérale sur le plan du financement de ces programmes a poussé l'Ontario à accorder la priorité à d'autres types de services, qui, eux, bénéficient d'une aide fédérale.

Je vais vous citer un exemple. Si l'Ontario voulait consacrer 10 millions de dollars supplémentaires aux services pour enfants, et si la province décidait d'augmenter de ce montant l'appui donné aux centres de soins mentaux pour enfants, elle serait tenue de déboursier ces 10 millions de dollars. Si, par contre, la province voulait affecter ces 10 millions de dollars à des programmes d'assistance publique pour enfants ou à des garderies, elle n'aurait à dépenser que 3 millions de dollars; si encore l'Ontario voulait payer la note de la contribution de la municipalité locale, la province pourrait payer jusqu'à 5 millions de dollars. Vous voyez je pense où je veux en venir. C'est ça le point que je voulais expliquer. Tous les services ne sont pas semblables et le système de prestation varie également. C'est pourquoi nous aimerions que soit mis en place un système en vertu duquel les catégories et les priorités dans le domaine des services sociaux offerts dans les provinces seraient déterminées en fonction des besoins des familles et des enfants, et non pas en fonction d'autres facteurs, comme les accords de partage des coûts intervenus entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Aujourd'hui, au Canada, tout le monde est d'accord avec le principe suivant lequel la prestation de soins de santé de bonne qualité aux personnes souffrant de problèmes d'ordre physique dépend de la disponibilité de médecins généralistes très compétents, qui bénéficient de l'appui de spécialistes et d'hôpitaux. Nous pensons que les enfants qui souffrent de problèmes émotifs et psychiques méritent ces mêmes services.

Nous pensons que ces enfants ont autant droit à des services d'aide que les adultes qui souffrent des mêmes problèmes ou les personnes qui ont des problèmes physiques. La question qui se pose est la liberté d'accès aux soins des enfants ontariens. Nous pensons que le gouvernement du Canada devrait reconnaître l'importance des soins mentaux pour enfants en offrant une aide financière. Voici nos recommandations: que les programmes de soins psychiatriques pour enfants bénéficient des



[Text]

ments as other health care services; further; that any requirements or conditions for the expenditure of federal dollars protect the open access of children and their families to mental health treatment without imposing deterrent consumer charges. The troubled children can be helped and they should be helped, both for themselves and because they are our future.

• 1200

I guess to add to our two recommendations is the fact that currently various provinces have structured themselves differently under various ministries and under different auspices for the delivery of what could be seen as comparable or similar services. We would like to see that that be taken into consideration when you negotiate any new arrangement, and that the provincial style of service delivery not in any way be affected by the terms.

I agree that that is a very tall order and probably very complicated to achieve, but it has a profound impact. As I explained before, all services are not alike; for example, a family can go for mental health services without the stigma of having failed or being abused. If you are forced to go to a child welfare service, you already have the stigma that perhaps you have not been as good a parent; whereas, with a mental health service, the parents and the children can come in with the problem and they can receive service without any suggestion of guilt or stigma that might be attached with other service delivery systems which are based more of need. Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Ms. Aiken, I will just pick up on your last point there where I guess you implied that different provinces have been able to get in under the shared-cost programs or under CAP by different styles of service in areas which are pretty similar to your own. Could you elaborate a little bit on that and say whether you think the province should try to do the same thing? Am I making myself clear enough? I gathered that you indicated that other provinces have perhaps been able to do essentially what you people are doing under a shared-cost program. That is what I jumped to that conclusion on.

**Ms. Eakin:** No.

**Mr. Weatherhead:** Could you just elaborate on that?

**Ms. Eakin:** I do not think so. That was not what I meant to allude to. It is a very complicated field and we are social service deliverers; we provide services, so we are not as well versed in the field. For example, in Ontario, children's services from across the spectrum, from correctional, from health, were centralized under one ministry to provide more comprehensive, integrated, service. And it is my understanding that, for example, your block funding programs referred to health. Perhaps Cathleen you could speak to that.

[Translation]

mêmes arrangements fiscaux conclus entre les provinces et le gouvernement fédéral que les autres services de soins de santé. Que toutes les exigences ou les conditions s'appliquant aux deniers publics utilisés pour élargir l'accès aux soins psychiatriques aux enfants et à leur famille n'imposent pas au consommateur des frais si importants qu'ils soient dissuasifs. Les enfants qui souffrent de troubles mentaux peuvent et doivent être aidés, non seulement dans leur propre intérêt, mais également dans le nôtre puisqu'ils sont les citoyens de l'avenir.

J'aimerais ajouter que plusieurs provinces ont leurs propres structures de prestation de services, qui relèvent de divers ministères ou services. Nous aimerions que vous teniez compte de ce facteur lors de la négociation de tous les accords futurs afin que les méthodes de prestation de services provinciaux ne soient aucunement modifiées.

C'est beaucoup demander, j'en conviens, et ce serait sans doute assez complexe, mais je pense que cela aurait une incidence importante. Comme je l'ai déjà expliqué, tous les services ne se ressemblent pas. Une famille peut, par exemple, bénéficier de services d'aide psychiatrique sans nécessairement être étiquetée comme ayant manqué à ses devoirs. Si des parents sont obligés de s'adresser à un centre d'assistance sociale, certains peuvent les condamner, prétendant qu'ils n'ont pas bien fait leur travail. Un service de soins psychiatriques, par contre, offre aux parents et aux enfants la possibilité de venir ensemble expliquer leurs problèmes et bénéficier d'aide sans se sentir coupables et sans subir les critiques qui pourraient accompagner le recours à un autre service axé davantage sur le facteur besoin. Merci beaucoup.

**Le président:** Merci. Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Madame Aiken, j'aimerais reprendre le dernier point que vous avez soulevé. Si je vous ai bien comprise, vous disiez que différentes provinces ont pu participer à des programmes de partage des coûts ou au RAPC selon des formules différentes en offrant des services semblables aux vôtres. Pourriez-vous nous fournir des précisions à ce sujet et nous dire si vous pensez que la province devra essayer de faire la même chose? Ma question est-elle suffisamment claire? J'ai cru comprendre que d'autres provinces ont pu faire ce que vous, vous avez réussi à faire, dans le cadre d'un programme de partage des coûts. C'est du moins là la conclusion que j'ai tirée de ce que vous avez dit.

**Mme Eakin:** Non.

**M. Weatherhead:** Pourriez-vous m'expliquer cela?

**Mme Eakin:** Je ne pense pas. Ce n'est pas cela que je voulais dire. Le domaine est lui-même très complexe. Nous fournissons des services sociaux, mais nous ne sommes pas au courant de tout ce qui se passe dans ce domaine. Je puis néanmoins vous dire qu'en Ontario, toute la gamme des services offerts aux enfants, qu'il s'agisse de soins de santé ou de services correctionnels, a été rassemblée sous l'égide du même ministère en vue de fournir des services plus complets et mieux intégrés. Je pense d'autre part que vos programmes de finance-

[Texte]

**The Chairman:** Ms. Morrison.

**Ms. Cathleen Morrison (Executive Director, Ontario Association of Children's Mental Health Centres):** Thank you, Mr. Chairman. Our recommendation is that children as a federal standard be treated the same way as persons who have physical health problems or as adults who have mental health problems. This is a health care program. We would not want to see that standard influenced by the type of auspices which the province selects in order to provide the service.

If I may be more specific, children's mental health programs in Ontario is a strong system of services and perhaps the strongest in Canada. It was offered under the auspices of the provincial Ministry of Health until 1977, which was in fact until roughly the same time—although I do not know if there is any relationship involved—as the adoption of the Established Program Financing Act. As of July 1, 1979, these programs were transferred to the auspices of the Ministry of Community and Social Services, and part of our concern, as our president has stated, is that children's mental health programs have suffered in comparison with programs that are offered on the basis of perhaps economic need.

There remain important ties, however, in the Province of Ontario with health administered legislation. The services which we offer are still defined, under health care legislation in this province, as hospitals under our Ontario Health Insurance Act and as psychiatric facilities in the regulations of our mental health act. Both those acts are administered by the provincial health ministry; however, the funding for the programs now comes from the welfare ministry in our province. So, if I have been clear, I hope I have been, our point is that the federal standard should not suggest the type of provincial auspices which ought to be in place in order to provide the service.

**Mr. Weatherhead:** Before 1979 . . .

**Ms. Morrison:** You mean 1977.

**Mr. Weatherhead:** . . . the provincial government did get some federal money through the block-funding approach . . .

**Ms. Morrison:** No.

**Mr. Weatherhead:** . . . under the Department of Health. Would that not be correct?

**Ms. Morrison:** There has not been an acknowledgment that we are aware of at the provincial level, that there has been any federal participation in the cost of children's mental health programs at any time. The services have been described to us as being funded at the rate—rather uniquely—of 100 per cent by the Province of Ontario with no federal and no municipal cost sharing.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, perhaps I could just ask Mr. Mendelson to give me a short capsule of that particular situation.

[Traduction]

ment global s'appliquaient à la santé. Cathleen serait peut-être mieux en mesure que moi de vous parler de cela.

**Le président:** Madame Morrison.

**Mme Cathleen Morrison (directrice exécutive, Association des centres de santé des enfants de l'Ontario):** Merci, monsieur le président. Ce que nous recommandons, c'est que l'on établisse des normes fédérales afin que les enfants soient traités de la même façon que les personnes qui souffrent de problèmes physiques ou que les adultes qui ont des troubles mentaux. Il s'agit d'un programme de soins de santé. Nous n'aimerions pas que les normes soient modifiées par le système de prestation de ces services que choisissent les provinces.

Je préciserai que les programmes de soins de santé des enfants de l'Ontario constituent un système de services qui est peut-être le plus solide au Canada. Ces services ont été assurés par le ministère de la Santé de la province jusqu'en 1977, année qui a coïncidé (et je ne sais pas s'il existe un rapport entre ces deux choses) avec l'adoption de la Loi sur les programmes établis. Le premier juillet 1979, ces programmes ont été transférés au ministère des Services communautaires et sociaux et ce qui nous inquiétait en partie, comme le président l'a déclaré, c'est que ces programmes concernant la santé mentale des enfants ont peut-être été défavorisés par rapport aux programmes qui étaient basés sur des besoins économiques.

Il n'en reste pas moins des liens étroits dans la province de l'Ontario avec l'administration de la législation relative à la santé. Les services que nous offrons sont toujours définis dans les lois relatives aux soins de la santé de cette province, de la même façon que le sont les hôpitaux dans le cas de la Loi sur l'assurance-santé de l'Ontario et les installations psychiatriques dans le cas des règlements sur la santé mentale. Ces deux lois sont administrées par le ministère provincial de la Santé, mais le financement de ces programmes provient maintenant du ministère du Bien-être social de notre province. J'espère avoir exposé mon point de vue clairement; nous prétendons que les normes fédérales ne devraient pas servir de modèle pour la norme provinciale dans le cas de ces services.

**M. Weatherhead:** Avant 1979 . . .

**Mme Morrison:** Vous voulez dire 1977.

**M. Weatherhead:** . . . Le gouvernement provincial n'obtenait aucun argent dans le cadre des financements global . . .

**Mme Morrison:** Non.

**M. Weatherhead:** . . . en ce qui concerne le ministère de la Santé, n'est-ce pas?

**Mme Morrison:** Autant que je sache au niveau provincial, nous ne sommes pas au courant qu'il n'y ait jamais eu participation fédérale aux frais découlant de l'application des programmes de santé mentale des enfants. Ces services nous ont été décrits comme étant financés à 100 p. 100 par la province de l'Ontario, sans participation fédérale ou municipale.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, on pourrait peut-être demander à M. Mendelson de nous résumer brièvement la situation dans ce cas.



[Text]

**Mr. Mendelson:** Yes, if I may, I think the delegation's presentation is essentially correct, the information that they have presented. The committee is getting a graphic demonstration of some of the problems with the Canada Assistance Plan. The statute was written in 1966 and has not been substantially amended.

According to the statute of the Canada Assistance Plan, funds can be provided to a province to cost-share services provided to children only if they are in the care and control of a designated child welfare agency or if services are provided on a needs-tested basis. Ontario has chosen not to provide those services under the designated child welfare authority and, therefore, the federal minister does not have the authority to make payments to the Province of Ontario on behalf of those services.

In 1978-79, the federal Minister of Health and Welfare wrote a letter to Ontario explaining that approximately \$70 million worth of Canada Assistance Plan cost sharing would be available to Ontario if they were willing to change their method of administration to conform with the Canada Assistance Plan legal requirements. To date Ontario has changed some of their conditions for children's services, specifically for the mentally retarded. I do not believe that they have yet made the changes that would be required for services to children who are mentally ill.

The question at issue is whether or not it is a change of substance or merely a change of form. I imagine that Ms. Morrison might have a comment on just that question, of whether it is a change of substance or a change of form. Is that a sufficient explanation?

**Mr. Weatherhead:** Well earlier, before 1979, was mental health under the department of health in Ontario?

**Mr. Mendelson:** Yes it was, under the department of health . . .

**An hon. Member:** Do you mean 1977 or 1979?

**Mr. Mendelson:** It is 1977. The mental health hospitals are not included within the Canada Assistance Plan nor can they be, in fact. They were not included under the old Hospital Insurance and Diagnostic Services Act unless they were, I think, units within a general hospital—psychiatric units within a general hospital. Am I wrong about that, Cathleen? You might know better than I.

**Ms. Morrison:** No, but I wanted to make a comment.

**Mr. Mendelson:** Okay.

**The Chairman:** Well maybe you can let Mr. Mendelson finish now.

**Ms. Morrison:** Okay.

**Mr. Mendelson:** Essentially mental health facilities, institutions, have not been cost shared. I suppose, because they were not built into the established program financing base, they continue not to be cost shared or block funded in any way except to the extent that they are designated units within a

[Translation]

**M. Mendelson:** Oui, je crois que les renseignements contenus dans le mémoire sont fondamentalement exacts. Le Comité a eu là une démonstration graphique de certains des problèmes qui se posent dans le cas du Régime d'assistance publique. La Loi a été rédigée en 1966 et elle n'a pas été grandement modifiée.

Selon la loi, en vertu du Régime d'assistance publique, des fonds peuvent être fournis à la province dans le cadre des services à frais partagés dans le cas des enfants placés dans un organisme de bien-être désigné ou il faut que ces services soient fournis après avoir passé un test d'évaluation des besoins. L'Ontario a préféré ne pas fournir ces services dans le cadre d'un organisme de bien-être désigné au bénéfice de l'enfance et par conséquent, le ministère fédéral n'a pas l'autorisation de faire des paiements à la province d'Ontario dans ce cas.

En 1978-1979, le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social a écrit une lettre au gouvernement de l'Ontario pour expliquer qu'environ 70 millions de dollars d'aide dans le cadre du plan d'aide à frais partagés pourraient être fournis à l'Ontario si cette dernière était prête à changer sa façon d'administrer ses services afin de les rendre conformes aux exigences légales du Régime d'assistance publique du Canada. Jusqu'ici la province d'Ontario n'a modifié les conditions des services à l'enfance que dans le cas des enfants arriérés mentaux. Je ne pense pas que des modifications aient été faites dans le cas des enfants qui souffrent de maladie mentale.

La question est de savoir s'il s'agit là d'une modification de nature ou de forme. Je suppose que M<sup>me</sup> Morrison pourrait nous dire quelque chose à ce sujet. Cette explication vous suffit-elle?

**M. Weatherhead:** J'aimerais savoir si avant 1979, la maladie mentale était quelque chose dont s'occupait le ministère de la Santé en Ontario?

**M. Mendelson:** Oui, le ministère de la Santé . . .

**Une voix:** Est-ce qu'il s'agit de 1977 ou de 1979?

**M. Mendelson:** Il s'agit de 1977. Le Régime d'assistance publique du Canada ne s'occupe pas des hôpitaux pour malades mentaux et ne peut le faire en pratique. Ce n'était pas prévu en vertu de l'ancienne Loi sur l'assurance-hospitalisation et services diagnostiques, sauf dans les cas où il s'agissait, je crois, d'unités psychiatriques d'hospitalisation au sein d'un hôpital général. Ai-je tort Cathleen?

**Mme Morrison:** Non, mais je voudrais apporter une remarque.

**M. Mendelson:** D'accord.

**Le président:** Peut-être pourriez-vous laisser M. Mendelson terminer avant.

**Mme Morrison:** D'accord.

**M. Mendelson:** Je dirais qu'éventuellement les institutions s'occupant de maladie mentale n'entraient pas dans le cadre des programmes d'aide à frais partagés. Je suppose que la raison en est que ces institutions n'avaient pas été prévues dans la base du financement des programmes établis et il n'y a donc

[Texte]

general hospital or to the extent that the extended health care payments might be thought to represent some services to the mentally ill.

• 1210

I am sorry that it is complicated.

**Mr. Weatherhead:** I am trying to understand, Mr. Chairman. CAP, to qualify, is based on financial need, or the perception of financial need will take place very soon. As far as the mentally retarded are concerned, which of course can affect anybody whether there is financial need or not, how have they been able to switch from the financial need criteria to some criteria to get within that program and if they have switched to get within CAP—if they have been able to do it there—why could not the mental health people do somewhat similarly.

**Mr. Mendelson:** They could.

**The Chairman:** There is a legal requirement to accept them as wards.

**Mr. Mendelson:** It is not quite legal wardship; it is under the care and control of the designated child welfare authority, which might not actually remove the child in whole from the guardianship of its parents. It is somewhere before full legal guardianship, but that is essentially correct, Mr. Chairman.

• 1215

**Mr. Weatherhead:** Getting an answer to my question then, it is just a matter of making them some sort of technical wards to bring them within the system.

**Mr. Mendelson:** The province has to accept that they are responsible for the care and control of these children. In many other provinces this has been done for treatment of mentally ill children and children who are emotionally disturbed. Ontario has chosen not to put these children under the care and control of a designated child welfare authority.

What is at issue is whether or not that administrative change is merely a change of form or whether it is a change of substance. I know that many people in Ontario believe that it would be a change of substance to remove the children from the health acts that Ms Morrison referred to.

**The Chairman:** I will give you a chance to make a comment on that.

**Ms. Morrison:** Thank you, Mr. Chairman. That latter comment helped, I think. There has been a positive development in Ontario for children who are retarded or developmentally handicapped, but I should like to point out that because of the Canada Assistance Plan funding in that instance the parents are required to contribute reasonably substantially to the care and treatment and support of these children.

[Traduction]

pas à leur égard des possibilités d'obtenir de l'aide au point de vue frais partagés ou financement global, sauf dans la mesure où il s'agit d'unités psychiatriques désignées au sein d'un hôpital général ou dans la mesure où il s'agit de paiements pour des soins de santé prolongés considérés comme services rendus à des malades mentaux.

Je suis désolé que ce soit aussi compliqué.

**M. Weatherhead:** J'essaie de comprendre. Le Régime d'assistance publique du Canada est basé sur les besoins financiers qu'il faut pouvoir prouver pour être admissibles. Si l'on a pu modifier le critère des besoins pécuniaires pour rendre d'autres personnes admissibles au programme, pourquoi ne pourrait-on pas le faire pour les handicapés mentaux?

**M. Mendelson:** On pourrait.

**Le président:** La loi exige qu'ils soient acceptés comme pupilles.

**M. Mendelson:** Ce n'est pas véritablement une tutelle; ils relèvent de l'autorité désignée pour la protection de l'enfance qui ne retirera peut-être pas l'enfant à la garde de ses parents. Ce n'est pas véritablement une tutelle légale, mais vous avez raison, monsieur le président.

**M. Weatherhead:** La réponse à ma question est donc qu'il faut leur accorder une espèce d'aide technique afin qu'ils soient intégrés au système.

**M. Mendelson:** La province doit accepter les responsabilités des soins et de la surveillance de ces enfants. Bon nombre d'autres provinces ont déjà assumé cette responsabilité pour ce qui est du traitement des enfants souffrant de maladies mentales ou de troubles émotifs. L'Ontario a cependant choisi de ne confier ni le soin ni la surveillance de ces enfants à un organisme désigné d'aide à l'enfance.

Ce qui est en cause ici, c'est de savoir si cette modification administrative ne constitue qu'un changement technique ou au contraire un changement substantiel. A ma connaissance, bon nombre d'habitants de l'Ontario estiment que c'est la seconde possibilité qui se concrétiserait si on retirait la responsabilité du soin des enfants de la portée des lois relatives à la santé, mentionnées par M<sup>me</sup> Morrison.

**Le président:** Vous pouvez faire des observations là-dessus.

**Mme Morrison:** Merci, monsieur le président. Je crois que la dernière remarque a été fort utile. En effet, des progrès ont été accomplis en Ontario en ce qui a trait aux services accordés aux enfants arriérés ou handicapés. Cependant, je tiens à préciser qu'en raison de l'aide accordée aux termes du Régime d'assistance publique du Canada, les parents de ces enfants doivent défrayer une part assez importante des soins, des traitements et des mesures d'appui dont ils ont besoin.



*[Text]*

I would also like to point out that the children who are retarded are often living in settings which are alternatives to their homes. Children's mental health services are primarily nonresidential; the portion of the services which are residential are not seen by us, nor I think by parents and consumers as alternatives to the child's home, they are alternatives to hospital and institutional care for children with special psychiatric and emotional needs. I would just like to be sure that we have been clear that we are not asking specifically for Canada Assistance Plan funding with everything that may be implied under that aegis; instead, we are suggesting that children with emotional and psychiatric problems have access to health care services on a basis which is consistent with adults and with persons with physical health problems.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Really if we were able to persuade the government to change the Canada Assistance Plan to take into account Ontario's method of delivering these services to children, you would in effect solve your problem. The problem as we perceive it at this point is that your method of delivering service in Ontario is not on a basis of financial need, that it is not on a basis of the children being designated as wards of the province, and you would not want to have it that way, I presume. In other words, you want to be able to supply services to children who come from relatively well-off circumstances in the same fashion as you supply those services to those who might come within the poverty stream. As you appreciate, the Canada Assistance Plan has the needs test, that is financial needs, not emotional needs or other needs that you have talked about, which we all agree with; also the wardship concern: is your brief not a direction that the Canada Assistance Plan be amended to provide that we treat children in the same fashion as we treat adults who happen to go to a general hospital or happen to go to a psychiatric ward of a general hospital, or happen to, in some fashion, come under the hospitalization treatment? That really what you are saying is that what you are doing is exactly the same as we do on a cost-shared basis for adults but that we do not for children because they are not wards of the state all of a sudden, because they are children, because they are under 18? And we do not look after them because we do not have a needs test system in Ontario—we look after all children in Ontario; and if we looked after them in the same fashion as we looked after people generally in the population it would be fairer certainly under the Canada Assistance Plan?

• 1220

**Ms. Eakin:** Yes, whether it is done under the Canada Assistance Plan or under the block funding, or however you change the formula, that is exactly our point, that we think

*[Translation]*

J'aimerais aussi rappeler que les enfants souffrant d'arriération mentale vivent souvent ailleurs que dans leur foyer. Les services de santé qui leur sont dispensés le sont surtout ailleurs que dans un foyer d'accueil. Quant à ceux qui sont offerts dans ces centres d'accueil, ni nous, ni les parents, ni encore les consommateurs ne les tiennent pour des soins de substitution à ceux que peuvent recevoir les enfants à domicile; il s'agit plutôt d'une solution de rechange par rapport à l'hospitalisation et les soins en établissement, dans le cas d'enfants ayant des problèmes psychiatriques et émotifs particuliers. Je tiens seulement à ce qu'on comprenne clairement que nous ne demandons pas que le Régime d'assistance publique du Canada finance tous les soins qui peuvent relever de ces traitements. Nous proposons plutôt que les enfants souffrant de problèmes émotifs et psychiatriques puissent bénéficier de services de santé comparables à ceux qu'on accorde aux adultes et aux personnes connaissant des problèmes de santé physique.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Si nous réussissions à persuader le gouvernement de modifier le Régime d'assistance publique du Canada de telle sorte qu'il tienne compte du système ontarien de prestation de ces services aux enfants, votre problème serait effectivement résolu. Là où nous voyons une difficulté, c'est que cette méthode ontarienne ne se fonde pas sur les besoins pécuniaires, c'est-à-dire qu'elle ne tient pas compte des pupilles des autorités provinciales, ce que vous ne désirez d'ailleurs pas, je suppose. Autrement dit, vous voulez être en mesure de fournir des services à des enfants de milieux relativement à l'aide autant qu'à ceux issus des couches plus défavorisées. Vous n'ignorez pas que le Régime d'assistance publique du Canada comporte un test de besoins, c'est-à-dire qu'il tient compte des besoins pécuniaires et non de ceux d'ordre émotionnel ou autres que vous avez mentionnés et dont nous acceptons le bien-fondé. Au sujet maintenant des pupilles de la Couronne, votre mémoire ne demande-t-il pas que l'on modifie le Régime d'assistance publique du Canada afin que nous traitions les enfants de la même manière que les adultes qui doivent être soignés dans un hôpital général ou dans une unité de soins psychiatriques d'un tel hôpital, ou encore qui doivent recevoir des traitements quelconques en milieu hospitalier? N'affirmez-vous pas que vos services fonctionnent de la même façon que les programmes à frais partagés destinés aux adultes, mais que nous ne faisons pas cela à l'endroit des enfants parce que ces derniers ne sont pas sous la protection de l'État, parce qu'ils sont justement des enfants, c'est-à-dire âgés de moins de 18 ans? Si nous ne nous occupons pas de ces derniers, c'est parce que nous n'avons pas de tests de besoins en Ontario, parce que nous offrons des services à tous les enfants de l'Ontario. Si donc nous les traitons de la même façon que l'ensemble de la population, un tel système serait beaucoup plus équitable aux termes du Régime d'assistance publique du Canada, n'est-ce pas cela que vous affirmez?

**Mme Eakin:** Oui, que ce système fonctionne sur le modèle du Régime d'assistance publique du Canada ou du financement global, ou encore, d'une autre formule, c'est précisément

*[Texte]*

that children with emotional and psychiatric problems should have comparable access to services that adults do and that they should not be treated separately or differently; and preferably that it be open access so that the children in families of the province do not have any additional stigma attached to securing the services that they require.

**Mr. Blenkarn:** What would happen if you differentiated in your program on the part of children who come from families who can be deemed to be needy, or likely to be needy, and treated those children separately? Would you not then have the possibility of greater funding? Or would that destroy your program?

**Ms. Eakin:** I guess it really relates to your philosophy of delivery of social services and health services, and that was our point, that the restrictions that the federal-provincial arrangements have of necessity seem to affect your style of delivery.

Our feeling is that health services for the emotional and psychiatric wellbeing of children deserve to be offered to all children and we would be very hesitant to single out those children. It seems to me that when you brought in universal health care funding, the object was to get rid of the drop-in clinic at the hospital that the poor went to and the private doctor's office that the wealthier citizens went to. It seems to me that that is exactly what you are suggesting and I do not think we would be enthusiastic about a return to that kind of system for children.

**Mr. Blenkarn:** In other words, you are very happy with the concept in Ontario but you are concerned about the quantum of funding. You are happier with the concept but you are saying that your funding is inhibited by the nature of the present statutes.

**Ms. Eakin:** We are very pleased with the philosophy and the approach that the province has taken to children's mental health centres. What we are not so pleased about is that there are other factors that influence provincial decisions around priorities for services, one of them being the federal-provincial arrangements.

As we explained, the difference between a 100 per cent dollar and a 30 per cent dollar is very attractive in times of short dollars, and we would like your arrangements to be such that the province could determine how it wanted to deliver its services without having, in essence, strings attached or incentives attached to going one way or the other, so that the issues of social service could be debated on their merits to the kids and the families.

**Mr. Blenkarn:** So that you would, then, be in favour of some type of block funding of CAP money so that you could be treated in the same fashion as hospitals are?

*[Traduction]*

à cela que nous voulons en venir; nous estimons que les enfants souffrant de problèmes émotifs et psychiatriques doivent avoir le même accès aux services que les adultes, ils ne doivent pas être traités différemment. Il est également préférable que cet accès soit libre afin que les enfants, vivant dans leur famille, ne se sentent pas socialement marqués par le fait qu'ils recourent à ces services.

**M. Blenkarn:** Que se passerait-il si votre programme faisait une distinction entre les enfants issus de familles dans le besoin, ou qui pourront se trouver dans le besoin et les autres, et que l'on fasse passer les premiers dans une catégorie distincte? Cela ne vous permettrait-il pas d'obtenir davantage de fonds, ou est-ce que cela détruirait votre programme?

**Mme Eakin:** Je crois que cela tient à une attitude fondamentale en matière de prestation des services sociaux et de santé, et justement, nous soutenons que les contraintes des arrangements fédéraux-provinciaux se répercutent nécessairement sur cette prestation.

Nous sommes d'avis que tous les enfants méritent de bénéficier des services de santé offerts en cas de problèmes émotifs et psychiatriques; nous hésiterions beaucoup à établir une catégorie d'enfants méritant ces soins. Il me semble que lorsque l'on a mis sur pied un système universel de financement des soins médicaux, on cherchait à éliminer la situation où les indigents consultaient la clinique externe de l'hôpital et les citoyens plus à l'aise allaient au bureau du médecin. Or, il me semble que c'est précisément ce que vous proposez et, quant à moi, une telle perspective, en matière de soins pour les enfants, ne m'enthousiasme pas.

**M. Blenkarn:** En d'autres termes, vous êtes satisfaite du modèle ontarien mais préoccupée par la question du financement. Ce système vous paraît plus satisfaisant, mais vous affirmez que le niveau de financement est limité, à l'heure actuelle, par les lois.

**Mme Eakin:** Nous sommes très satisfaits de l'attitude adoptée par la province et de la méthode qu'elle a suivie en matière de prestation des traitements aux enfants dans les centres de soins psychiatriques. Ce qui nous satisfait moins, c'est que d'autres facteurs influent sur les décisions prises au plan provincial en ce qui a trait aux priorités dans ce domaine, dont l'un est les arrangements fédéraux-provinciaux.

Comme nous l'avons expliqué, si l'on s'en tenait strictement à des dollars, la perspective de devoir assumer 30 p. 100 d'un dollar plutôt que 100 p. 100 est très attirante. Nous aimerions donc que les arrangements permettent à la province de décider comment elle veut dispenser ses services sans pour autant avoir les mains liées, ni être assujettie à des mesures l'incitant à s'orienter d'une façon plutôt qu'une autre. De telle sorte, on pourra discuter des questions de services sociaux en tenant compte des mérites que représentent les services sociaux, pour les enfants et les familles.

**M. Blenkarn:** Dans ce cas, vous êtes favorables à une forme de financement global dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, ce qui vous permettrait d'être traités de la même façon que les hôpitaux?



[Text]

**Ms. Eakin:** I think we are not in a position to comment on whether it is block or however it is tied. We simply want you to be aware, when you discuss how you do it, that for all those that you include in your plan, you are also affecting those that are not included in the plan and that it does have a very serious impact on the philosophy of services that are delivered in the provinces.

**Mr. Blenkarn:** Thank you.

• 1225

**The Chairman:** Just for clarification, under the statute as it is now, you can qualify even if you are not incontestated. As long as the children are under a welfare authority you do not have to be incontestated. So, it is not a question of having the poor on one side and the others. There is also the question of the responsibility for the children, and that is a requirement.

Also, in a sense, it is correct to say that you are not covered, but in a sense you are because the established programs financing was meant precisely to provide flexibility to provincial governments to vary their programs and include others in the program. In the case of Ontario, when you include all the health expenditures, including mental health for children or others, since the established program financing, since we have had block funding in 1977, the federal share has increased when you consider all those health expenditures and post-secondary education. Federal dollars have not been earmarked for mental health but there have been more federal dollars for health. The Province of Ontario has determined where to put it. While there is no specific federal law that says you shall have conditions for mental health for children, the established program financing in its arrangement is so flexible that the Province of Ontario can use that money to put it on mental health.

**Ms. Eakin:** I think that we are not in a position to say whether that is or is not so, it is just that the reality that we have in Ontario today is that it is not perceived that way. Whether or not we are included, we are not in a position to argue. It seems to me that that is between the two levels of government. But at this point in time in Ontario there has been no acknowledgement of federal-provincial cost sharing for children's mental health services, and that is the basis on which we perceive our services to be funded as totally provincial.

**The Chairman:** I realize your problem. I just make the point that the established programs financing is sufficiently flexible to include other health expenditures. I am not suggesting that the Ontario government should change its way of doing things. That is not for me to judge. I just make the point that in terms of federal dollars the share of federal dollars under established program financing in all health expenditures, and to my knowledge including mental health, has increased in Ontario

[Translation]

**Mme Eakin:** Je crois que nous ne sommes pas en mesure de dire s'il s'agit d'une forme de financement global ou autre. Nous tenons simplement à ce que, lors de vos discussions sur le système adopté, vous soyez conscients du fait que ceux qui seront exclus de votre Régime seront tout aussi affectés que ceux qu'il englobe et que cela a des répercussions très graves sur l'attitude fondamentale qui régnera en matière de services offerts dans la province.

**M. Blenkarn:** Merci.

**Le président:** A titre de renseignement, la loi permet qu'on ait accès aux services, même si le cas est contestable, du moment que les enfants relèvent d'un service d'aide sociale. Il n'est pas nécessaire que le cas ne soit pas contesté. Par conséquent, il ne s'agit pas de distinguer entre les pauvres et les autres. En outre, on exige également qu'il y ait une certaine responsabilité exercée envers les enfants.

Par ailleurs, il est juste, dans un sens, d'affirmer qu'on n'est pas protégé mais que dans un autre sens on l'est, car le mode de financement des programmes établis a été fixé précisément afin de donner aux gouvernements provinciaux la latitude nécessaire pour diversifier leurs programmes et y intégrer d'autres aspects. Pour ce qui est de l'Ontario, si l'on tient compte de toutes les dépenses effectuées au titre de la santé, y compris les soins psychiatriques pour enfants ou autres, depuis l'entrée en vigueur du financement des programmes établis, étant donné que c'est une forme de financement global qui fonctionne depuis 1977, la part du fédéral a augmenté, compte tenu de tout cela, ainsi que les crédits affectés à l'enseignement postsecondaire. Les dollars du fédéral n'ont pas été précisément destinés aux soins psychiatriques, mais il y en a eu davantage d'accordés au titre de la santé. C'est la province d'Ontario qui a déterminé à quelles fins les employer. Par conséquent, bien qu'aucune loi fédérale ne précise qu'on doit créer tel service à l'intention des enfants souffrant des programmes établis est à tel point souple que la province d'Ontario peut utiliser les sommes lui revenant ainsi aux soins psychiatriques.

**Mme Eakin:** Nous ne sommes pas en mesure de dire si les choses sont ainsi ou non, mais tout simplement qu'en Ontario aujourd'hui, ce n'est pas ainsi qu'on perçoit les choses. Que nous soyons inclus ou non, nous ne sommes pas en mesure de présenter d'arguments là-dessus. Il me semble que c'est aux deux paliers de gouvernement d'en discuter. Cependant, à l'heure actuelle, on n'a pas mentionné le partage des coûts en matière de soins psychiatriques pour enfants, ce qui explique pourquoi nous avons l'impression que le financement de ces services est entièrement assumé par la province.

**Le président:** Je me rends compte du problème. Je tenais simplement à préciser que le système de financement des programmes établis est assez souple pour couvrir d'autres dépenses effectuées au chapitre de la santé. Je n'affirme pas ici que le gouvernement de l'Ontario doit modifier la façon dont il fonctionne. Ce n'est pas à moi qu'il revient d'en juger. Je précise simplement que la part du fédéral accordée en vertu du système de financement des programmes établis a augmenté

[Texte]

since the established program financing. It could very well be that the best way to go about that is to change the Canada Assistance Plan. That is something we will consider.

**Ms. Eakin:** Yes, because it seems to me that one of your biggest problems is how it is perceived; whether or not in fact it is done, it is how it is perceived. The Canada Assistance Plan is very directly perceived, and I think your block funding plans are perhaps not so directly perceived, and that is a factor.

**The Chairman:** Ms. Morrison.

**Ms. Morrison:** One final point, what we are suggesting is a national standard that children receive mental health services on a basis consistent with adults and with persons with physical health problems, that the federal government should give financial recognition to the cost of these services. Perhaps what this means is that this becomes stated in some explicit way.

**The Chairman:** Again, you are suggesting, like others, not that I disagree with you, that there be more federal specificity in the disbursement of dollars to provinces, which is counter to what has evolved to become greater flexibility.

**Ms. Morrison:** Well, yes, Mr. Chairman, but not necessarily. There would be different ways of doing it, but that this is a principle which should be recognized by the federal government. We are suggesting . . .

**The Chairman:** But it runs counter to the evolution of more flexibility in the health field. I am not disagreeing with you, I just want to clarify that that is running counter to what has evolved. Provincial governments have said they wanted more flexibility over the years in these fields.

**Ms. Morrison:** This is not our suggestion necessarily, but what could be done as an example of an extended health care service is a children's mental health service.

**The Chairman:** Do you have any questions, Mr. Blaikie?

**Mr. Blaikie:** Yes, just one comment, Mr. Chairman. Perhaps we could take into account in our deliberations any recommendations from the report on the International Year of the Child, which was prepared for Parliament, has been tabled, and is now being looked at by the Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs. I am not sure whether there are any recommendations in there which would directly bear on federal-provincial fiscal arrangements but I just want, first, to say to the delegation that maybe this is something we should have a look at and second, to ask if there is anything you can remember from the report which would support or be relevant to federal-provincial transfer payments. Or is that too difficult a question, considering that you do not have the report with you?

[Traduction]

en Ontario depuis l'adoption de cette formule et ce, dans tous les domaines ayant trait à la santé, y compris, à ma connaissance, celui de la santé mentale. Il se peut que le moyen le plus indiqué soit de modifier le Régime d'assistance publique du Canada. Nous étudierons d'ailleurs cette possibilité.

**Mme Eakin:** Oui, car il me semble que l'un de vos plus graves problèmes est la façon dont on perçoit les choses. Qu'elle soit appliquée ou non, ce qui compte, c'est la façon dont cela est perçu. Or, on a une connaissance très directe du fonctionnement du Régime d'assistance publique du Canada, alors que, je crois, on ne peut dire la même chose de vos programmes à financement global, et cela constitue un facteur.

**Le président:** Madame Morrison.

**Mme Morrison:** En dernier lieu, ce que nous proposons, c'est l'adoption de normes nationales d'après lesquelles les enfants bénéficieraient de services psychiatriques, sur un pied d'égalité avec les adultes et les personnes souffrant de problèmes physiques. Nous proposons aussi que le gouvernement fédéral reconnaisse les coûts liés à la prestation de ces services. Cela signifie peut-être qu'il faut mentionner la chose explicitement.

**Le président:** Ce n'est pas que je sois en désaccord mais, vous aussi, vous proposez que le gouvernement précise davantage à quelles fins serviront les fonds accordés aux provinces, ce qui est contraire à l'évolution récente ayant mené à une formule plus souple.

**Mme Morrison:** Eh bien, c'est vrai, monsieur le président, mais ce n'est pas nécessairement le cas. En effet, il pourrait y avoir différentes façons de procéder même s'il faut toutefois que le gouvernement fédéral reconnaisse le principe les sous-tendant. Nous proposons . . .

**Le président:** Oui, mais cela est contraire à l'évolution ayant entraîné une plus grande souplesse dans le domaine de la santé. Je ne suis pas en désaccord avec vous, je veux seulement préciser que cela va dans le sens contraire à l'évolution que nous avons connue. Au cours des années, les gouvernements provinciaux ont en effet dit qu'ils voulaient davantage de souplesse dans ces domaines.

**Mme Morrison:** Bien que la proposition ne soit pas de nous, on pourrait aussi créer un service de santé mentale pour enfants, en tant qu'exemple d'un service de soins prolongés.

**Le président:** Avez-vous des questions à poser, monsieur Blaikie?

**M. Blaikie:** Oui, j'ai une observation, monsieur le président. Lors de nos discussions, nous pourrions peut-être tenir compte du rapport publié à la suite de l'Année internationale de l'enfant, document préparé à l'intention du Parlement, qui a déjà été déposé et dont le Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales est actuellement saisi. Je ne suis pas sûr qu'il contienne des recommandations qui ont directement trait aux arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux, mais il serait peut-être bon qu'on le parcoure et aussi qu'on demande s'il contient quoi que ce soit se rapportant aux paiements de transfert du fédéral aux provinces ou qui les appuie. Est-ce une question trop difficile, compte tenu que vous n'avez pas le rapport en main?



[Text]

• 1230

**Ms. Eakin:** Yes, that is right.

**Mr. Blaikie:** I am asking you to remember when I cannot remember myself.

**Ms. Eakin:** I do not think they dealt directly with the issue. I think the report speaks about providing children with appropriate services and appropriate rights and I think what we are speaking of today is exactly that, that they have the same rights and the same kinds of services we are offering the adults and that they not be separated out and treated specially and differently, with perhaps a needs orientation that they have the universal rights that adults do in our system.

**The Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I have just a short supplementary. If our best friends have a Down's syndrome child living at home and they are in apparently good financial circumstances, for the benefit of the province they have been able to theoretically call this particular person a ward of the province, even though his physical situation has not changed at all. But it has enabled parents in the mentally retarded field to get huge financial benefits, as well as the children, of course, in recent years.

I am still at a little bit of a loss as to why you would disagree with that sort of thing happening in your mental-health field, just to get around the cosmetic business. Whether the kids are at home . . . I guess more of your wards would be at home perhaps than in the mentally retarded field, but there are a large number in the mentally retarded field who are at home these days too. Perhaps I just did not catch you, but I do not understand your basic objection to that same sort of thing happening in your field.

**Ms. Eakin:** Part of it, it seems to me, is that the Canada Assistance Plan was set up primarily for custodial care where you are providing alternate care to a child who for one reason or other, cannot live at home, or perhaps a severely mentally retarded child who simply cannot be contained at home any longer. You are talking about long-term arrangements. With children's mental health you are talking about children who are very much in the care and custody of their parents and who, for some reason or other, have emotional and behavioural problems. We are providing, by and large, short-term treatment services, much like going to the hospital to have your appendix out. You might have a short stay in a treatment centre, with the heavy emphasis on re-integration, whereas in many of your CAP programs you are looking at much longer-term arrangements, much more permanent arrangements. That is where you have the argument in philosophies between the health systems and your longer-term, needs-oriented social services. Does that clear it up?

[Translation]

**Mme Eakin:** Oui, c'est précisément cela.

**M. Blaikie:** Je vous demande de vous rappeler des choses dont je ne me souviens pas moi-même.

**Mme Eakin:** Je ne crois pas que le contenu du rapport portait directement sur la question. Il mentionnait surtout les droits des enfants et les services qu'il faut leur fournir. Or, c'est justement de cela dont nous discutons; nous affirmons qu'ils ont les mêmes droits que les adultes et qu'on doit leur accorder les mêmes services qu'à ces derniers, qu'il ne faut pas les mettre dans une catégorie à part ou les traiter différemment. Il faudrait peut-être orienter le système en fonction de leurs besoins en se modelant sur les droits universels qu'on reconnaît aux adultes.

**Le président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, j'ai une brève question supplémentaire. Si nos meilleurs amis ont un enfant à la maison souffrant du syndrome de Down, et s'ils sont à l'aise sur le plan pécuniaire, malgré cela, au lieu de la province, ils sont en mesure d'appeler cet enfant une pupille de la province, même si sa situation matérielle n'a pas du tout évolué. Cela a donc permis, ces dernières années, à des parents d'enfants souffrant d'arriération mentale, d'obtenir d'énormes avantages pécuniaires, comme d'ailleurs leurs enfants.

Je ne comprends donc pas vraiment pourquoi vous n'êtes pas d'accord pour qu'on instaure ce genre de système dans le domaine de la santé mentale, simplement afin d'éviter cette situation technique. Je suppose que plus d'enfants sous votre protection se trouvent à domicile qu'il n'y a de déficients mentaux dans la même situation, même s'il y en a aussi un nombre important dans cette catégorie qui se retrouvent chez eux de nos jours. Je vous ai peut-être mal comprise, mais je ne comprends pas pourquoi vous vous opposez à ce genre de système dans votre domaine.

**Mme Eakin:** C'est en partie, il me semble, parce que le Régime d'assistance publique du Canada a été créé surtout pour tenir compte des cas de protection, c'est-à-dire ceux où l'on fournit des services à un enfant qui, pour une raison ou une autre, ne peut vivre chez lui. Il peut aussi s'agir d'un enfant souffrant d'arriération profonde et qu'on ne peut donc continuer à garder au foyer. Il s'agit donc de services à long terme. Dans le domaine des soins psychiatriques pour enfants toutefois, il s'agit d'enfants vivant chez leurs parents, c'est-à-dire sous l'autorité et les soins de ces derniers et qui, pour une raison quelconque, souffrent de problèmes émotifs et de comportement. Nous fournissons donc à ces derniers les traitements à court terme, un peu comme c'est le cas lorsqu'on se fait hospitaliser pour se faire enlever l'appendice. Il peut donc s'agir d'une brève hospitalisation dans un centre de traitements où l'on insiste beaucoup sur la réintégration du milieu, ou encore, d'arrangements à plus long terme, beaucoup plus permanents, tel que prévu par bon nombre de programmes relevant du Régime d'assistance publique. C'est à leur sujet d'ailleurs qu'on discute sur le plan théorique, à savoir s'il faut faire relever cela des systèmes de santé ou plutôt des services

[Texte]

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I guess I understand now. It is a difference between temporary needs, in the case of retarded children and so on, and long-term needs and that is where the basic difference is in your philosophy.

**Ms. Eakin:** We are providing treatment services. I think it is most clear if you think of it in terms of a physical illness, that you go into the hospital and have your appendix out; meanwhile, you have your room at home and you have all your expenses. With the majority of services under your CAP programs you are talking about longer-term arrangements.

**Mr. Weatherhead:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms. Morrison and Ms. Eakin, for your brief. We appreciate it very much. It will certainly be helpful to us in the consideration of these very difficult issues. Thank you.

The meeting is now adjourned until one o'clock this afternoon in this room.

#### AFTERNOON SITTING

• 1300

**The Vice-Chairman:** In the absence of the chairman I will commence. Appearing before us is Dr. Ronald Watts, Chairman of the Council of Ontario Universities and Principal of Queen's University; Dr. James Ham of the University of Toronto; Professor D. Forster of the University of Guelph; Dr. Edward Monahan, Executive Director of the Council of Ontario Universities. I understand you do not have a formal brief to present but you are going to vent some remarks and then perhaps open it up to questioning. Dr. Watts.

**Mr. Ronald L. Watts (Chairman, Council of Ontario Universities):** Thank you very much, Mr. Chairman. That is exactly what we propose to do. We do propose to pull together the oral comments we might make today in a written brief which will be submitted to you before May 15.

**The Vice-Chairman:** Dr. Watts, if it is even later than that, it will be fine. We have elected to attach to the proceedings of the committee written briefs as they are received from those who have made oral presentations to us.

**Mr. Watts:** As you will see when we speak, basically we endorse the brief that the AUCC submitted, so it will be supplementary to that.

Perhaps I should begin, Mr. Chairman, by explaining that the Council of Ontario Universities is a body which comprises all the publicly funded universities in Ontario. We are pleased to have this opportunity to present the council's views to the parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. We recognize that you have a very broad

[Traduction]

sociaux orientés en fonction des besoins. Est-ce que cela tire la question au clair?

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, je crois avoir compris. Il s'agit d'une distinction entre des besoins temporaires et des besoins à long terme dans le cas des enfants souffrant de déficience mentale, etc., et c'est à ce sujet que votre attitude diffère quant au principe.

**Mme Eakin:** Nous dispensons des services de traitements. Je crois que la question est très claire si l'on se reporte à une affection physique entraînant une hospitalisation et l'ablation de l'appendice. Pendant ce temps, on a sa chambre à soi à la maison et ces dépenses sont remboursées. Cependant, la plupart des services accordés en vertu des programmes relevant du Régime d'assistance publique sont à plus long terme.

**M. Weatherhead:** Merci monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, madame Morrison et madame Eakin pour la présentation de votre mémoire. Nous l'avons beaucoup apprécié, et il nous sera certainement utile lorsque nous serons saisis de ces questions très complexes. Merci.

La séance est levée jusqu'à 13 h 00; nous nous réunirons à nouveau dans cette pièce.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le vice-président:** J'ouvre la séance en l'absence du président. Nos témoins aujourd'hui sont les suivants: le docteur Ronald Watts, président du Council of Ontario Universities et recteur de l'Université Queen's, le docteur James Ham de l'Université de Toronto, le professeur D. Forster de l'Université de Guelph, le docteur Edward Monahan, directeur exécutif du Council of Ontario Universities. Je crois comprendre messieurs que vous n'avez pas de mémoire officiel à nous présenter, mais que vous avez l'intention de faire quelques remarques devant le Comité, puis de répondre à nos questions. Vous avez la parole, docteur Watts.

**M. Ronald L. Watts (président, Council of Ontario Universities):** Merci, monsieur le président. C'est en effet de cette façon que nous avons l'intention de procéder. Nous avons l'intention de rassembler les commentaires que nous allons faire aujourd'hui dans un mémoire écrit que nous vous soumettrons avant le 15 mai.

**Le vice-président:** Il sera toujours temps de nous le soumettre même après cette date. Nous avons décidé d'annexer aux délibérations des séances du Comité les mémoires écrits que nous soumettent les témoins.

**M. Watts:** Comme vous pourrez le comprendre de nos remarques, nous appuyons le mémoire qui vous a été soumis par l'AUCC. Nos remarques sont donc complémentaires à celles de cette association.

Je devrais peut-être dire monsieur le président que le Council of Ontario Universities est un organisme qui regroupe toutes les universités ontariennes bénéficiant d'un financement public. Nous sommes heureux d'avoir la possibilité de présenter notre point de vue au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provin-



## [Text]

mandate and a limited amount of time in which to fulfil it: nevertheless, we do applaud and are glad of the decision of the federal government to seek by this means to obtain the views of Canadians, including the universities, on issues of such importance to the future of the country. Indeed, I think that in this respect, it is a departure from the previous occasions on which fiscal arrangements affecting universities have been discussed.

## • 1305

The concerns of our council as we present them today deal only directly with universities. We do not feel qualified to speak on the other issues that come within your mandate, important as they are, but we shall be focusing specifically not just on the totality of post-secondary education but, indeed, on universities where we have, I think, a mandate to speak.

At the same time, I think, in beginning, we would like to emphasize the critical situation for the universities at the present time in the midst of this review of established programs funding and to urge that, in your deliberations, the welfare of the universities be fully taken into account in any recommendations that you make. And I would want to emphasize that our member institutions are not opposed to changes in the current EPF arrangements; indeed, one might point out that, prior to the decisions taken in the 1976-77 period, that is, those that produced the current EPF arrangements, the Ontario universities joined with the other Canadian universities through the Association of Universities and Colleges of Canada in warning against some of what we thought were deficiencies or likely results of that proposal, some of which, I think, have now come to pass and which, indeed, are now the subject of criticism by the federal government.

I would also want to add, by way of introduction, that our basic position is to endorse the brief which the Association of Universities and Colleges of Canada has already submitted to you; but, of course, that body, being Canada-wide, has to take account of the susceptibilities of a variety of regional outlooks, quite naturally, and what we want to do is to endorse that brief but perhaps to point up the issues that we see as particularly important from our perspective in Ontario.

I would also want to emphasize that, as I have said a moment ago, we are open to change, but in saying that, our members are concerned about any actions on the part of the federal government which would lead to precipitous change. However, well-intentioned and potentially valuable in the longer run, the de-stabilizing effects of sudden change on the operations of universities—and these are basically long-term institutions—with the consequent negative effects on their ability to fulfil their mandate and to serve the public, could outweigh any positive effects. Therefore we join AUCC in urging the federal government to respect the commitment that the Prime Minister made five years ago to give three years' notice of intention to alter the current arrangements.

## [Translation]

ces. Nous nous rendons compte de l'étendue de votre mandat et du peu de temps que vous avez pour vous en acquitter. Cependant, nous sommes heureux de voir que le gouvernement fédéral a décidé d'essayer d'obtenir de cette façon le point de vue des Canadiens et des universités sur des questions d'une importance aussi grande pour l'avenir de notre pays. Il s'agit là en effet d'une façon de procéder qui est différente de celle que nous avons connue dans le passé lors de la discussion des ententes fiscales touchant le sort des universités.

Nos préoccupations porteront aujourd'hui seulement sur l'avenir des universités. Nous n'estimons pas que nous sommes suffisamment compétents pour parler des autres questions qui relèvent de votre mandat, si importantes soient-elles. Nous nous concentrerons non sur la totalité de l'enseignement secondaire mais sur la question des universités qui est de notre ressort.

J'aimerais également signaler par la même occasion la situation critique dans laquelle se trouvent les universités à l'heure actuelle au cours de cette révision du financement des programmes établis. Nous vous demandons, au cours de vos délibérations et dans les recommandations que vous formulerez de prendre à cœur le bien-être des universités. Je vous signale que les institutions membres du conseil ne s'opposent pas au changement dans les ententes visant le financement des programmes établis actuels. En effet, il faut signaler qu'avant que les décisions ne soient prises en 1976-1977, décisions qui ont eu pour résultat les ententes concernant le financement des programmes établis actuels, les universités ontariennes se sont jointes aux autres universités canadiennes pour mettre en garde le gouvernement, par la voie de l'Association des universités et collèges du Canada, contre certaines lacunes que présenteraient de telles propositions dont certaines ont été appliquées et font l'objet à l'heure actuelle de critiques de la part du gouvernement fédéral.

J'aimerais également ajouter, en guise d'introduction, que notre position de base est d'appuyer le mémoire qui vous a déjà été soumis par l'Association des universités et collèges du Canada. Il est certain cependant que cet organisme, représentant toutes ces institutions postsecondaires canadiennes doit tenir compte du point de vue des différentes régions de notre pays. Tout en appuyant le mémoire de cette association, nous tenons à vous signaler certains aspects de ces questions qui sont d'une importance particulière en Ontario.

Comme je l'ai dit il y a quelques instants, nous ne nous opposons pas au changement, cependant nous nous préoccupons de tout changement précipité. En effet, le déséquilibre que cela pourrait apporter dans le fonctionnement des universités, même si de tels changements étaient bien intentionnés et se révélaient valables à long terme, un tel déséquilibre pourrait très bien annuler tout effet positif que pourraient avoir de tels changements. Nous nous joignons par conséquent à l'Association des universités et collèges du Canada et demandons au gouvernement fédéral de respecter l'engagement pris il y a cinq ans par le premier ministre du Canada de donner un préavis de trois ans avant de procéder à toute modification des ententes actuelles.

## [Texte]

Moreover, and this is a point we would very much want to emphasize, we wish to emphasize that, while the focus is on the fiscal matters, the implications of this study go far beyond the fiscal ones and it would be very short-sighted indeed to make the decisions in this area solely on fiscal grounds. What is really at stake here is the future of an extremely valuable national resource. The concerns are deeper and wider than simply fiscal ones.

The issue is one of the development of the human resources of Canada and of its intellectual capital. For too long on past occasions when these fiscal arrangements have been reviewed, they have been looked at solely from the fiscal point of view; but the fundamental issue here—at least as far as the portion that relates to universities is concerned—is how are we going to enable the universities to make the contribution which is essential not just to provincial efforts but to national efforts to develop Canada.

In saying this, we believe that Canadian universities have an enviable record of service to this country and its several parts. They have played and continue to play a major role in the intellectual, cultural, economic and social development of Canada and of its constituent parts. Our universities are major national and provincial assets. We think it is a mistake to try to decide whether they are one at the expense of the other. We believe they are assets at both levels.

• 1310

Here we would like to make our second major emphasis. We believe the strength of a country like Canada depends very much upon the quality and extent of its mind power. The importance to this country of a highly educated population cannot be overestimated. Of all the resources that Canada possesses, the most valuable for our future economic and social development are the human resources. Canada's ability to compete internationally, and to continue to improve the quality of the life of its citizens in all aspects, depends to a very high degree upon its universities. In the drive, of overriding importance, for economic development, we believe the universities have an important role to play. They play, and must continue to play, an essential role both in the education of Canadians, through their many programs of instruction, and in the conduct of basic and applied research. It does not seem to us to make terribly much sense on the one hand to emphasize as the highest national priority the economic development of Canada, the development of our research effort, and at the same time to be talking of reducing the level of support to the very institutions which are crucial, indeed essential, to that development—that is, the universities. Canada needs the intellectual capital to compete internationally and to develop socially.

We believe the federal government has a legitimate and important interest in the universities of the country—not exclusively of the provinces, but we believe it is not solely a provincial interest either. We believe there are three reasons why the federal government should have a major concern and interest in support for the universities. These are, first of all, to ensure accessibility and interprovincial mobility in higher edu-

## [Traduction]

De plus, nous tenons à insister sur ce point, si les questions à l'étude sont des questions fiscales, leur implication sort largement de ce cadre. Ce serait faire preuve de myopie intellectuelle que de prendre des décisions en ce domaine en se basant uniquement sur des raisons fiscales. L'enjeu porte sur une ressource nationale extrêmement valable. Les préoccupations sont beaucoup plus profondes et beaucoup plus vastes que des préoccupations d'ordre fiscal uniquement.

La question en est une de mise en valeur des ressources humaines dans notre pays et d'utilisation du capital intellectuel. Trop souvent, dans le passé, lorsque ces ententes fiscales ont été révisées, on les a considérées uniquement sous l'angle de la fiscalité. En ce qui concerne les universités, le problème est véritablement de décider de la façon dont notre pays permettra aux universités de contribuer de façon essentielle non seulement aux efforts provinciaux mais nationaux de développement de notre pays.

A cet égard, il faut dire que les universités canadiennes ont à leur actif tout un palmarès de réalisations et ceci dans les différentes régions du pays. Les universités ont joué et continuent à jouer un rôle important dans le développement intellectuel, culturel, économique et social du Canada et de ses différentes régions. Nos universités sont des atouts majeurs pour notre pays et nos provinces. Il ne conviendrait pas d'essayer de décider de qui elles doivent dépendre aux dépens de l'autre. Elles sont un atout aux deux niveaux.

Nous aimerions insister maintenant sur une deuxième question. Nous croyons que la force d'un pays comme le Canada dépend beaucoup de la qualité et de l'importance de ses cerveaux. De toutes les ressources que possède le Canada, celles qui sont le plus valables pour notre avenir économique et notre développement social sont les ressources humaines. La capacité du Canada de faire concurrence aux autres pays, de continuer à améliorer la qualité de la vie de ses citoyens sous tous ses aspects dépend dans une grande mesure de ses universités. Les universités ont un rôle important à jouer. Elles jouent et doivent continuer à jouer un rôle essentiel à la fois dans l'éducation des Canadiens grâce aux nombreux programmes d'enseignement et dans le développement de la recherche pure et appliquée. A notre avis il serait erroné de considérer que le développement économique et donc le développement de la recherche est la priorité nationale la plus importante et en même temps de vouloir réduire l'appui que l'on donne à ces institutions qui sont cruciales, voire même essentielles à ce développement, je veux parler des universités. Le Canada a besoin de développer son capital intellectuel pour faire concurrence à d'autres pays et pour se développer.

Nous estimons que le gouvernement fédéral a un intérêt légitime et important dans les universités du pays et que celles-ci ne doivent pas relever exclusivement des provinces. A notre avis il y a trois raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral devrait appuyer les universités: tout d'abord, afin de permettre l'accès à l'éducation supérieure à tous les citoyens du Canada peu importe la province dans laquelle ils résident;



*[Text]*

cation for the citizens of Canada; secondly, the development of educated manpower or mind power; and, thirdly, research. I would like to develop each of these briefly to elaborate what we have in mind.

For the past two decades Canada quite properly has placed a high priority on providing accessibility to university to all Canadians who are academically qualified and who wish to attend. In our country, with its vast geography and regional variations in wealth, giving effect to this principle requires equalizing educational opportunity across provinces. This, in turn, implies encouraging interprovincial student mobility. The attainment of these specific objectives requires two conditions: an infrastructure of basic financial support for our universities that enables them to extend educational opportunities to all citizens of Canada regardless of their province of residence, and student assistance programs that make financial aid available to all Canadians who need it, irrespective of their place of residence.

There are two aspects to this issue of accessibility and mobility. One is what might be called the general equality of educational opportunity. But there is a second aspect that relates to the nature of many university programs, which are highly specialized and, indeed, highly expensive, that is, it has to be recognized that the more costly programs—which include professional ones such as dentistry, medicine, agriculture and veterinary medicine, graduate programs at the doctoral level, particularly in many of the specialized areas—can only be mounted in a limited number of our universities and in a limited number of our provinces. The universities have recognized this, as a glance at the list of their academic programs and offerings would show. But extending equal access to such programs to all Canadians implies a federal involvement so that students, in whatever province they may live, may attend the particular locale where a specialized program is offered in perhaps only one or two places in Canada.

## • 1315

The second area in which we think the federal government has a direct interest is in the provision of manpower. Indeed, here I notice in the testimony which the Minister of Finance gave to you that he referred to this element in the following way, which we would endorse. The post-secondary education component of EPF is classified, he said, as a social policy transfer; but to the extent that it serves federal policy goals it is mainly related to long-term economic development. The existence of a large number of highly qualified managers, professionals and technicians is essential for future development. It is also in the university atmosphere that a good deal of the research which generates scientific advance, intention and industrial innovation takes place. It is in the universities that this highly developed mind power, as I have referred to it, is developed, and it is important to look at mobility and accessibility not simply in terms of opportunities for students but also to recognize that the products of our universities

*[Translation]*

deuxièmement le développement de tout un ensemble de personnes ayant des compétences intellectuelles et troisièmement la recherche. J'aimerais donner plus de détails au sujet de ces trois aspects de la question.

Au cours des deux dernières décennies, le Canada a comme il se doit donné une grande priorité à l'accessibilité aux universités à tous les Canadiens qui ont les compétences académiques requises. Dans notre pays très vaste et où les différentes régions jouissent d'une situation matérielle différente, un tel principe implique une péréquation en matière d'éducation pour les différentes provinces, ce qui implique à son tour un encouragement de la mobilité des étudiants entre les différentes provinces. Pour atteindre ces objectifs précis, deux conditions sont nécessaires: tout d'abord une infrastructure financière fondamentale pour les universités leur permettant d'offrir à tous les citoyens du Canada indépendamment de leur province de résidence les mêmes possibilités en matière d'éducation et, deuxièmement, de programmes d'aide financière aux étudiants de quelque région du Canada qu'ils proviennent.

Cette question de l'accessibilité et de la mobilité comporte deux aspects: premièrement l'égalisation des possibilités d'éducation. Quant à l'autre aspect, il porte sur la nature de beaucoup de programmes universitaires très spécialisés et extrêmement coûteux. Il faut reconnaître que les programmes les plus coûteux, ceux où l'on forme des professionnels, les dentistes, les médecins, les agriculteurs, les vétérinaires, ainsi que les programmes au niveau du doctorat, particulièrement dans les domaines spécialisés, ne peuvent être offerts que dans un nombre restreint d'universités et de provinces. Les universités de notre pays ont reconnu cette situation comme le montre la liste des programmes de cours qui sont offerts aux étudiants. Rendre ces programmes également accessibles à tous les Canadiens implique une participation fédérale afin que les étudiants, quelque soit leur province d'origine, puissent s'inscrire dans l'établissement particulier ou tel ou tel programme spécialisé n'est peut-être offert qu'à un ou deux endroits au Canada.

Le deuxième domaine où nous pensons que le fédéral a un intérêt direct est celui des ressources en main-d'œuvre. Je remarque que lors de son témoignage, le ministre des Finances vous a dit, ce que nous approuvons, que l'élément de l'éducation postsecondaire du financement des programmes établis entre dans la catégorie des transferts de politiques sociales; cependant, dans la mesure où cela sert des objectifs politiques fédéraux, cela se rattache surtout au développement économique à long terme. L'existence d'un grand nombre de gestionnaires, de professionnels et de techniciens hautement qualifiés est essentielle au développement. C'est également dans le milieu universitaire qu'une grande partie de la recherche à l'origine de progrès scientifiques, d'inventions et d'innovations industrielles a lieu. C'est dans les universités que ces activités cérébrales, comme je les ai déjà appelées, se développent, et il est important d'envisager la mobilité et l'accessibilité non pas simplement en termes de possibilité pour les étudiants mais en

*[Texte]*

spread out all over the country. My colleagues could point to it; I can certainly point to the large number of graduates from my own university who, upon graduation, do not stay in the province in which they attend university but may go to Alberta or British Columbia or wherever the demand is for their particular specialized skills.

So the manpower market that the universities are dealing with is a national one meeting needs from coast to coast, and here the EPF program is important in providing the underpinning for these educational programs that supply the market across the country.

The third area, and it is referred to in that citation from the Minister of Finance which I referred to, is of course the area of research. The universities have a major role in research and here they are equally essential to the future well-being of Canada. In this country, our universities constitute the largest single source of research capacity. They contain the largest single group of research personnel. Their research activities account for some 25 per cent of the country's direct expenditure on research. They are the almost exclusive source for the training of research personnel. Does it make sense, at a time when we are trying to strengthen our competitive position in research, to talk about reducing the infrastructure which supports that effort, the infrastructure which at the present time is supported very heavily through the EPF program?

The ability of our universities to maintain their research role is directly affected by the financial support they receive from the two levels of government. This present capacity, which we believe at the present time is underfunded for meeting the needs of Canada, has been developed as a result of the partnership that has existed between both levels of government. While it is tempting to think that the involvement in university research activities by the federal government is mainly through the major federal granting agencies which provide their direct grants in aid of research, I would want to point out that that is very far from the case. The basic operating revenues of the universities, which currently flow to the universities directly from their respective provincial governments but which are derived from federal contributions under the established programs funding, constitute a major source of research funding for the universities in this country. Indeed, CCFUR, the federal-provincial council on university research, just recently conducted a study and came to the conclusion that the indirect costs of research funded by the federal government matched virtually dollar for dollar the direct grants received from the federal government.

So it could be said that the federal government, by its direct grants, has been getting its research at 50 per cent of the total cost that was really involved. This refers both to the overhead costs and the salaries of professors undertaking research, neither of which has in the past been covered by the direct grants from the granting councils. You can see then that even in the research area, the infrastructure is a fundamental and

*[Traduction]*

comprenant bien que ce qui sort de nos universités se répand aux quatre coins du pays. Mes collègues pourraient vous le prouver, je peux vous confirmer qu'un grand nombre des diplômés de ma propre université ne restent pas dans la province où ils ont reçu leur diplôme mais se rendent soit en Alberta, soit en Colombie-Britannique ou dans toutes autres régions où leurs qualifications sont très demandées.

Le marché de la main-d'œuvre auquel s'adressent les universités est donc national, allant d'un océan à l'autre, et ce financement des programmes établis est important dans la mesure où c'est lui qui étaye ces programmes universitaires répondant aux besoins du marché national.

Le troisième domaine dont le ministre des Finances vous a également parlé, est bien entendu, celui de la recherche. Les universités jouent un rôle majeur dans le domaine de la recherche et ce rôle est également essentiel à la prospérité future du Canada. Dans ce pays, nos universités constituent la source unique la plus importante de recherches. Individuellement, elle regroupe le plus important personnel de recherches. Leurs activités de recherches représentent près de 25 p. 100 des dépenses du pays directement consacrées à la recherche. Elles sont presque la source exclusive de formation de chercheurs. Est-il logique, à un moment où nous essayons de renforcer notre position concurrentielle dans le domaine de la recherche, de parler de réduction de l'infrastructure qui appuie cet effort, infrastructure qui à l'heure actuelle est pratiquement tenu à bout de bras par le Programme de financement des programmes établis?

L'aptitude de nos universités à jouer leur rôle de recherche est directement liée à l'aide financière qu'elles reçoivent des deux niveaux de gouvernement. Cette aptitude actuelle, qui selon nous est insuffisamment financée pour répondre aux besoins du Canada, est le produit de l'association qui existe entre les deux niveaux de gouvernement. Bien qu'il soit tentant de penser que la participation aux activités de recherche universitaires du gouvernement fédéral se fait principalement par le biais des grandes agences fédérales de subventionnement direct à la recherche, je me permets de vous signaler que c'est loin d'être le cas. Les principales recettes de fonctionnement des universités qui à l'heure actuelle leur viennent directement de leurs gouvernements provinciaux respectifs mais qui découlent en réalité des contributions fédérales dans le cadre du financement des programmes établis, constituent la source principale de financement de la recherche pour les universités dans ce pays. Le Conseil fédéral-provincial de la recherche universitaire vient tout juste de faire une étude et il a conclu que les coûts indirects de la recherche financée par le gouvernement fédéral étaient pratiquement équivalents dollar pour dollar aux subventions directes reçues du gouvernement fédéral.

On pourrait donc dire que le gouvernement fédéral par le biais de ses subventions directes, assume 50 p. 100 des dépenses totales véritables de la recherche, c'est-à-dire à la fois aux frais généraux, aux traitements des professeurs se livrant à des travaux de recherche, ce qui n'a jamais été couvert dans le passé par les subventions directes des conseils de subventionnement. Vous pouvez donc comprendre que même dans le



*[Text]*

essential part of the contribution that universities are able to make to the national objectives.

• 1320

Here I would like to emphasize the importance, in our view, of an effective federal-provincial partnership. As Canadian universities have developed over the decades, and in particular in the period since World War II, they have become members of an informal tripartite partnership involving the federal and provincial governments and the universities. While we would admit that this partnership is not without its defects, in the view of the universities of this province it needs to be strengthened, not substantially altered. Neither complete centralization at the federal level or complete decentralization at the provincial level will do justice to the needs of our people for a healthy, responsive university system. Both the federal and provincial governments have a strong, legitimate interest in maintaining equality of educational opportunity, interprovincial mobility for students and staff, adequate programs for manpower training for highly qualified manpower, a strong research base in our universities, and adequate support for Canadian culture, including that of our two founding peoples through the universities. This, we believe, is the case for a federal role in the support of the infrastructure of Canadian universities.

Having said that, the form of support that the federal government might give could, of course, take a number of different forms. Given that there should be a continuing federal involvement in the universities of Canada, it could take one of a number of forms and many answers could be given to the question. But we think there are two essential points, whatever form it takes, and we admit that it may need to be a modified form.

First, the federal role should not simply consist of turning large amounts of money over to the provinces. Such a practice is an abrogation of the principle of public accountability. As well, it creates much uncertainty at both the federal and provincial levels about what sums of money are actually involved in support of universities, and almost total unawareness in the mind of the public about what is the federal role. Moreover, it denies any genuine policy role for the federal government. Secondly, the joint roles of the two governments must be articulated in the light of the educational policies developed by governments in consultation with the universities, policies based on what is good for Canada, judged in the light of what universities are and what the respective jurisdictions of the federal and provincial governments are.

It is true that university education is too important a matter to be left entirely in the hands of the universities. It is equally true that the decisions on the future of the universities are too important to be left entirely in the hands of government at either level, without consultation with the universities. The Council of Ontario Universities is not unsympathetic to the

*[Translation]*

domaine de la recherche, l'infrastructure est une part fondamentale et essentielle de la contribution que les universités sont en mesure d'apporter aux objectifs nationaux.

J'aimerais en profiter pour souligner l'importance, à notre avis, d'une véritable association fédérale-provinciale. S'étant développées au cours des décennies, et en particulier depuis la Deuxième guerre mondiale, les universités canadiennes sont devenues membres d'une association officieuse tripartite comprenant les gouvernements fédéral et provinciaux et les universités. Bien que nous admettions que cette association ne soit pas sans défaut, les universités de cette province estiment qu'il est nécessaire de la renforcer, et non pas de la modifier substantiellement. Ni une centralisation totale au niveau fédéral, ni une décentralisation totale au niveau provincial ne satisferont les besoins que notre population a d'un système universitaire sain et actif. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont tout intérêt, et cet intérêt est légitime à maintenir l'égalité des possibilités scolaires et universitaires, la mobilité interprovinciale pour les étudiants et le corps enseignant, des programmes appropriés pour la formation d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, une base de recherche forte dans nos universités et un soutien suffisant de la culture canadienne incluant celle de nos deux populations fondatrices par le biais des universités. Nous estimons que cela justifie le rôle de soutien de l'infrastructure des universités canadiennes du gouvernement fédéral.

Ceci dit, la forme de ce soutien du gouvernement fédéral peut, bien entendu, revêtir plusieurs aspects. Étant donné la nécessité d'une participation fédérale permanente au niveau des universités canadiennes, les modalités peuvent être diverses et plusieurs réponses peuvent être apportées à cette question. Nous pensons cependant qu'il y a deux points essentiels, quelle que soit la forme adoptée, et nous reconnaissons qu'une forme modifiée est peut-être nécessaire.

Premièrement, le rôle du fédéral ne devrait pas se réduire simplement à la distribution de larges sommes d'argent aux provinces. Une telle pratique est un renoncement aux pratiques de la responsabilité publique. De plus, cela crée l'incertitude à la fois au niveau fédéral et aux niveaux provinciaux quant aux sommes d'argent qui sont réellement consacrées aux universités, et une ignorance pratiquement totale du public quant au rôle du fédéral. De plus, cela nie tout rôle véritablement politique au gouvernement fédéral. Deuxièmement, les rôles conjoints des deux paliers de gouvernement doivent être articulés à la lumière des politiques d'enseignement mises au point par les gouvernements en consultation avec les universités, politiques fondées sur les besoins du Canada, jugées à la lumière de ce que sont les universités et de ce que sont les juridictions respectives des gouvernements fédéral et provinciaux.

Il est vrai que l'éducation universitaire est une question trop importante pour être laissée entièrement entre les mains des universités. Il est également vrai que les décisions touchant l'avenir des universités sont trop importantes pour être laissées entièrement entre les mains des gouvernements de chaque niveau, sans consulter les universités. Le Conseil des universi-

## [Texte]

interest of the federal government in receiving adequate public recognition for its substantial financial support for post-secondary education. We believe credit should be given where credit is due. On this we would simply point out that four years ago, when the transfers were under review, in our briefs and in our oral presentation we pointed out the danger of the changes that were proposed. We pointed out that they would lead to just exactly what has happened—a situation in which the federal government has lost its leverage and its visibility. Any proposal, therefore, must ensure that the support given by each level of government is clear and understood, and that the views of universities are taken into account.

It is recognized, of course, that any solution must contain a number of elements, and I would like, just before closing, to briefly point to these.

We think any solution that is adopted will need, first of all, to provide for recognizing the dual responsibility of the federal and provincial governments for universities; secondly, to provide adequate basic support for the universities in their instructional and research roles; thirdly, to foster equality of educational opportunity and access to university, and promote interprovincial mobility for students and staff; and fourthly, to make possible ongoing tripartite dialogue involving both levels of government and the universities. We believe the proposal advanced to you by AUCC is one proposal that might meet such criteria. We see it as one of a number of possible proposals. What we want to emphasize today is the importance of the criteria that we have laid before you.

• 1325

Finally, in concluding, I would like to repeat what I believe Lloyd Barber said to you at the time that he met with you on behalf of AUCC. I think the essential point we wanted to make is that we know that university education is expensive but, as he put it, "If you think education is expensive, just try the expense of ignorance". It is essential that the universities which under the current arrangement are under-funded are not reduced in their ability to meet the total needs and requirements of Canada in terms of both the provincial and national goals and objectives. Thus, whatever changes there are in the system, we would urge you to take account of the implications for Canada that those arrangements will have upon the ability of the universities to serve Canada in meeting its goals and objectives at both levels. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Thacker, do you have any questions?

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, initially I would just like to make a comment as to a classic example I think of the cost of ignorance. Current today is the situation of China and the outflow of its cultural revolution and the effect on the universities. I wonder, Dr. Watts, if you would comment on that, because I suspect you have pretty detailed information.

**Mr. Watts:** I would be delighted to do so, Mr. Chairman. I do not want to take too long just on that but just briefly I can sketch. I am not sure whether Lloyd Barber, who was over in

## [Traduction]

tés de l'Ontario comprend que le gouvernement fédéral recherche la reconnaissance publique pour son apport financier considérable à l'éducation postsecondaire. Nous pensons que les crédits devraient être accordés selon les mérites. Nous aimerions simplement dire à ce sujet qu'il y a quatre ans, lors de la révision des transferts, dans nos mémoires et dans nos exposés, nous avons signalé le danger des changements qui étaient proposés. Nous avons signalé qu'ils mèneraient exactement à ce qui s'est passé, ... une situation dans laquelle le gouvernement fédéral a perdu son influence et sa visibilité. En conséquence, toute proposition doit assurer que l'apport de chaque niveau de gouvernement est clairement compris, et que le point de vue des universités est pris en considération.

Bien entendu, nous reconnaissons que toute solution doit contenir un certain nombre d'éléments, et j'aimerais, avant de terminer, vous les citer brièvement.

Nous pensons que toute solution adoptée nécessitera premièrement, la reconnaissance de la dualité de responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux en ce qui concerne les universités; deuxièmement, un soutien de base suffisant offert aux universités pour qu'elles puissent jouer leur rôle d'enseignement et de recherche; troisièmement, la recherche systématique d'égalité de possibilités d'éducation et d'accès à l'université ainsi que la mobilité interprovinciale pour les étudiants et le corps enseignant; et quatrièmement, le maintien d'un dialogue tripartite permanent appliquant à la fois les niveaux de gouvernement et les universités. Nous pensons que la proposition de l'Association des universités et des collèges du Canada pourrait satisfaire ces critères. Nous la considérons comme une de ces propositions possibles. Aujourd'hui, nous voulons insister sur l'importance des critères que nous avons exposés.

Pour conclure, j'aimerais répéter ce que vous a dit, je crois, Lloyd Barber lorsqu'il vous a rencontrés au nom de l'AUCC. Le point essentiel c'est que nous savons que l'éducation universitaire coûte cher, mais comme il vous l'a dit: «Si vous pensez que l'éducation est chère, pensez à ce que coûte l'ignorance». Il est essentiel que les universités qui, dans le cadre des ententes actuelles sont sous-financées, ne voient pas leur possibilité à répondre aux besoins totaux du Canada à la fois en ce qui concerne les objectifs provinciaux et nationaux, soit encore réduite. En conséquence, quels que soient les changements apportés au système, nous vous supplions de tenir compte des conséquences pour le Canada que ces ententes auront sur l'attitude des universités à servir le Canada dans la réalisation de ses objectifs aux deux niveaux. Merci.

**Le président:** Monsieur Thacker, avez-vous des questions?

**M. Thacker:** Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord vous citer un exemple classique du coût de l'ignorance. La Chine exporte sa révolution culturelle et cela a un certain effet sur les universités. Monsieur Watts, pourriez-vous nous en dire un mot puisque je suppose que vous avez des renseignements détaillés?

**M. Watts:** Je serais heureux de le faire, monsieur le président. Je ne veux pas y consacrer trop de temps et je me contenterai de faire un petit résumé de la situation. Je ne sais



## [Text]

China at the same time I was a month ago, and at least one of my colleagues was there too, can comment. But as we visited the Chinese universities, it was repeatedly pointed out to us the disastrous impact there had been on the economic development of China and on the social well-being during the period of the cultural revolution when, to all intents and purposes, the effective operation of the universities was closed down. When the admissions standards were removed, the large body of academic staff disbursed. And the effort they are undergoing at the present time to make up for the 10 lost years, by the end of that period it had reduced their universities to virtually the level of high schools. Now, they are pleading and, certainly, were pleading with us for all the assistance they could get to try to make up for lost time.

Universities are long run institutions. When you tear them apart, you do not rebuild them in just a day or two. To give an illustration, to prepare a faculty member, a professor, and calculating the time from when he or she enters university as an undergraduate to the time he or she is qualified, covers a good 10 years. The people who are in undergraduate programs now are the ones who will be teaching and doing research in our universities 10 years hence. Five years from now, we cannot suddenly produce those people. And the effect we saw in China—I do not know whether Don would like to comment on that—but the effect we saw was a devastation that had crippled their economic effort. So it is not surprising that they are now rapidly trying to reverse and undo that crippling effect of the 10 years of the cultural revolution.

**Mr. Thacker:** My next question, Mr. Chairman, is again more one of opinion. I know when I was associated with the University of Lethbridge, initially at least and it was before the 1977 agreement, there very much was a public perception and, certainly, a political perception that there were a lot of excesses in the university—fat in the system. And it seems to me from my own experience that, as a result of the 1977 agreement and then the very real cutbacks at the provincial level, there is very much less fat, if any at all. Certainly I know that is true with respect to the smaller universities. I wonder if you would be able to make a comment with respect to the larger universities and how you can demonstrate that the fat is out of the big university.

• 1330

**Mr. Watts:** Perhaps I might make a very brief comment and then I will ask my colleague from the largest university in Ontario to give his view.

Those who have been reading newspapers such as *The Toronto Star* will probably have seen the problems that the University of Toronto has been having to address. But looking at it just on a statistical base over all, I think I would be correct in saying—and Dr. Monahan can correct me if I have not precisely the right figure—that the calculations of our research staff at the Council of Ontario Universities are that we are operating, in the Ontario system at the present time, in real resource terms—that is, after one has made calculations for inflation—at something barely over 80 per cent of the real

## [Translation]

si Lloyd Barber qui se trouvait en Chine en même temps que moi il y a un mois, ainsi qu'au moins un de mes collègues ici présents également, voudraient faire des commentaires. Lors de notre visite des universités chinoises, on n'a cessé de nous signaler l'incidence désastreuse sur le développement économique de la Chine et sur le bien-être social de la période de la révolution culturelle, alors qu'à toutes fins pratiques, les universités avaient cessé de fonctionner, alors que les normes d'admission avaient été supprimées et que le corps enseignant avait été dispersé. Les efforts qu'ils entreprennent à l'heure actuelle pour rattraper ces dix années perdues au cours desquelles leurs universités ont été ramenées pratiquement au niveau d'écoles secondaires. Ils demandent, et ils nous ont demandé, toute l'aide possible pour les aider à rattraper ce temps perdu.

Les universités sont le résultat d'une longue évolution. Lorsque vous les détruisez, vous ne pouvez les reconstruire en un jour ou deux. Pour vous donner un exemple, la formation d'un professeur de faculté, de l'entrée à l'université comme étudiant jusqu'à l'obtention du diplôme, dure près de dix ans. Les étudiants d'aujourd'hui seront les enseignants et les chercheurs de nos universités dans dix ans. Les former en cinq ans est une impossibilité. Les conséquences que nous avons constatées en Chine, je ne sais si Don voudra ajouter quelque chose, les conséquences que nous avons vues sont un désastre qui a paralysé leur effort économique. Il n'est donc pas surprenant qu'ils essaient maintenant rapidement de renverser la vapeur et de surmonter cette paralysie des dix ans de la révolution culturelle.

**M. Thacker:** Monsieur le président, une fois de plus, c'est surtout une opinion que je recherche. Je sais que lorsque j'étais associé à l'université de Lethbridge, au départ tout du moins c'est avant l'entente de 1977, l'opinion publique, et certainement l'opinion politique, estimaient que le système universitaire était encombré de beaucoup trop de corps inutiles. Selon ma propre expérience, il me semble qu'à la suite de l'entente de 1977 et à la suite des réductions très réelles effectuées au niveau provincial, le système a été très allégé. Je sais que c'est vrai pour les petites universités. Que pouvez-vous nous dire des grosses universités; pouvez-vous prouver qu'elles sont entrées dans une période de vaches maigres.

**M. Watts:** Je vais vous en parler très rapidement mais je demanderais ensuite à mon collègue de la plus grande université de l'Ontario de vous donner son point de vue.

Si vous lisez des journaux comme le *Toronto Star*, vous devez être au courant des problèmes auxquels l'Université de Toronto se heurte. Mais si l'on s'en tient aux statistiques, je pense qu'on peut dire—et M. Monahan me reprendra si je n'ai pas les chiffres exacts—que les calculs de notre personnel de recherches au Conseil des universités de l'Ontario prouvent qu'à l'heure actuelle en Ontario, et compte tenu de l'inflation, les ressources véritables par étudiant dans les universités atteignent tout juste 80 p. 100; je compare ce que nous pouvons faire pour nos étudiants à l'heure actuelle et ce que nous

## [Texte]

resources we had per student—that is in terms of what we can do for our students—ten years ago. That means that we are trying to maintain the quality of what we were doing after we have cut out one fifth of the real resources we had available at that time.

I would assure you that, insofar as there was fat, it has long since been cut out and the effects of that constraint are being felt in many areas. I would not want to table with you our annual operating grants brief, which we submit to the Ontario Council on University Affairs, because it runs to about 70 or 80 pages; but that documents this, sector by sector, item by item.

Perhaps, Jim, you would like to comment as President of the largest university in Ontario to give the picture as it looks from the point of view of the large.

**Mr. James Ham (Council of Ontario Universities):** Thank you, Mr. Chairman. I am sure I will recite things that you have heard, but the basic facets of the difficulty are really fourfold. One is, for example, that in our university we have a physical plant in which the average age of the buildings is over 40 years and the flow of funds to renovate and sustain that fabric is simply inadequate. If you compare it with industrial standards, it is simply disgraceful.

**Equipment:** All across this country, and not least in Ontario, there is a fundamental problem of the obsolescence of equipment, especially for research, but also including teaching. Under the funding methods of the province, basic equipment really only comes with new buildings and, if you are working with a plant that is 40 years old, you will have some sense of the fact that when you cannot depreciate, as industry does, the value of equipment and replace it, you can generate a very significant problem of obsolescence. If our universities in this country are going to work at the front edge of high technology, they cannot do it with equipment that is less adaptable to that front edge than what in fact the Northern Telecoms and the Mitels and the other companies have.

A third facet of it is libraries, because universities are the nation's most significant repository—not only a place of exploration of knowledge and development—of what I would call the front edge of knowledge. Public libraries and reference libraries are a very important public resource, but in terms of the detail and the significance and the up-to-dateness of research knowledge, university libraries are a major public resource and that resource is not being sustained.

The fourth feature is simply staff. I will cite you a figure which is valid in this province—whether it is in other provinces I cannot say: university salaries in the Province of Ontario from 1972 to 1979-80 increased by 20 per cent less than salaries and benefits did in the Ontario government itself, or put it the other way around, that salaries and benefits of all employees in the Ontario government between 1972 and 1979 increased 20 per cent more than they did in the universities.

## [Traduction]

pouvions faire il y a 10 ans. Autrement dit, nous essayons de maintenir la qualité de nos services avec les quatre cinquièmes des ressources que nous avions à l'époque.

Je vous assure que la période des vaches grasses est depuis longtemps terminée et que les effets des restrictions se ressentent dans de nombreux domaines. Je ne peux pas vous montrer notre mémoire sur les subventions annuelles que nous recevons, mémoire que nous avons préparé à l'intention du Conseil ontarien des affaires universitaires, car il compte 70 ou 80 pages et explique la situation secteur par secteur, poste par poste.

Jim, vous êtes président de la plus grande université ontarienne: vous êtes donc le mieux placé pour exprimer le point de vue des grosses universités.

**M. James Ham (Conseil des universités de l'Ontario):** Merci, monsieur le président. Je vais sûrement répéter des choses que vous avez déjà entendues, mais je peux vous dire que tout se ramène à 4 problèmes fondamentaux. D'une part, notre université est logée dans des immeubles dont l'âge moyen dépasse 40 ans et les fonds dont nous disposons pour rénover et pour entretenir ces immeubles sont tout simplement insuffisants. Si vous comparez notre situation à ce qui est considéré comme normal dans l'industrie, c'est tout simplement honteux.

**Matériel:** Dans tout le pays—et l'Ontario n'est pas à la traîne—le matériel dont nous disposons, surtout pour la recherche mais également pour l'enseignement, est tout à fait désuet. Les méthodes de financement des provinces considèrent que le matériel est inséparable de la construction de nouveaux immeubles; autrement dit, si les bâtiments ont 40 ans, les équipements datent de la même époque et nous n'avons pas, comme les industries, la possibilité de les remplacer. Le problème de désuétude des équipements est donc très grave. Si nous voulons placer nos universités à l'avant-garde de la haute technologie, nous ne pouvons pas le faire si nos équipements ne se mesurent pas à ceux de sociétés comme Northern Telecom et Mitels, entre autres.

En troisième lieu, il y a le problème des bibliothèques. En effet, les universités sont la plus importante source de ce que j'appellerais les connaissances de pointe; elles ne s'en tiennent pas à l'exploration des connaissances, et au développement. Les bibliothèques publiques et les bibliothèques de référence sont une ressource publique importante, mais pour les connaissances de pointe et la recherche, elles constituent un outil crucial et elles ne sont pas entretenues comme elles devraient l'être.

**Quatrième point:** Le personnel. Je peux vous citer un chiffre qui vaut pour cette province—je ne sais pas si les autres provinces sont dans le même cas: les salaires universitaires dans la province de l'Ontario entre 1972 et 1979-1980 ont augmenté de 20 p. 100 de moins que les salaires et les prestations au sein du gouvernement. Autrement dit, les salaires et les prestations de tous les employés du gouvernement de l'Ontario entre 1972 et 1979 ont augmenté de 20 p. 100 de plus que ceux des universités.



[Text]

I can cite examples. In the last two years, we have lost five of the most distinguished, outstanding people in physics, in philosophy, in genetics to U.S. universities. We are at the stage of beginning to lose the very sharp edge on simply a competitive basis.

• 1335

**Mr. Watts:** May I add a supplementary comment, Mr. Chairman, that relates to this. That is, it could be argued that in effect the current EPF system has been too successful. What I mean by that is that my understanding was that in 1976-77, the overriding concern of the federal government was that under the cost-sharing system provincial governments who were spending what might be called 50-cent dollars were driving the total cost, including pushing up the federal contribution by that arrangement. What happened, of course, is that when the funding arrangement was freed from the level of expenditure, and the federal funding locked into a formula which came in a certain form that certainly did disallow the provinces to reduce their expenditures, the net result is as Dr. Ham has pointed out. In that sense, certainly the drive that was in the earlier cost-sharing system was removed and the result has been that which we have just described.

**Mr. Thacker:** I have no further questions, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I am pleased to see Dr. Watts and the other gentleman here today. My eldest daughter, whom I keep referring to, has finished her second year at Queen's University and my parents were both at that university years ago, though I am a graduate of Victoria College and the University of Toronto a number of years ago. You mentioned that you warned the federal government back before EPF of the problems that have come about, and you mentioned some criteria that the federal government should consider getting back into. I wonder if you could enumerate on that criteria just for a wee bit.

**Mr. Watts:** Yes, just going back to the warning. As I recall—and I have forgotten the name of the federal report, but I think it had an orange cover that gave the background to the federal EPF proposals as they were advanced in 1976-77—there was the intention stated that the federal government would continue to play a role through some sort of inter-governmental council or discussion. As far as I have been able to observe, nothing came of that. Our concern at the time, three or four years ago, was that by the change in the funding arrangements the federal government was losing its leverage by which it might have an opportunity to have some say in these matters in relation to the large contribution it was making. Therefore, it seems to me that in the sorts of criteria that I enumerated, and I will just go back to the page, it seems to me that whatever system is adopted we have to recognize first of all the dual responsibilities of both levels.

[Translation]

Et je peux vous en donner des exemples. Depuis deux ans, nous avons perdu 5 de nos spécialistes les plus renommés dans le domaine de la physique, de la philosophie, de la recherche génétique; ils sont tous partis aux États-Unis. À l'heure actuelle, nous commençons à perdre notre avantage pour de simples raisons de concurrence.

**M. Watts:** Monsieur le président, permettez-moi une observation supplémentaire. D'une certaine façon, on pourrait prétendre que les programmes établis ont connu un trop grand succès. Je veux dire que si l'on revient à 1976-1977, la principale préoccupation du gouvernement fédéral était d'obtenir des gouvernements provinciaux une participation de 50 p. 100 qui soutenait le total et qui pouvait même faire augmenter la participation fédérale aux termes de l'arrangement. Évidemment, lorsque les accords de financement ont été séparés des dépenses proprement dites et lorsque le gouvernement fédéral a imposé une formule de financement qui rigidifiait tout le système, il a effectivement empêché les provinces de réduire leurs dépenses, mais il a également provoqué les résultats dont le docteur Ham vous a parlé. Autrement dit, les encouragements que contenait l'ancien système de partage des coûts ont cassé d'exister, ce qui a provoqué la situation dont nous venons de vous parler.

**M. Thacker:** Monsieur le président, je n'ai pas d'autres questions.

**Le président:** Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, je suis content de voir le docteur Watts et ses collègues parmi nous. Ma fille aînée, dont je vous parle souvent, vient de terminer sa deuxième année à l'Université Queen's et mes parents étaient également dans cette université il y a des années. Pour ma part, j'ai obtenu mes diplômes au Victoria College et à l'Université de Toronto il y a également assez longtemps. Vous dites qu'avant la mise en place des programmes établis, vous aviez averti le gouvernement fédéral des problèmes qui surgiraient. À l'époque, vous aviez suggéré certains critères que le gouvernement fédéral avait intérêt à adopter. Pouvez-vous nous parler de ces critères?

**M. Watts:** Oui, je reviens à cette mise en garde. Si je me souviens bien... j'ai oublié le titre du rapport fédéral, mais je crois me souvenir qu'il avait une couverture orange et faisait le point des programmes établis tels qu'on les envisageait en 1976-1977. Le gouvernement fédéral annonçait qu'il avait l'intention de jouer un rôle par l'entremise d'une sorte de conseil intergouvernemental. Que je sache, cette proposition n'a jamais abouti. À l'époque, il y a trois ou quatre ans, nous craignions qu'en modifiant les accords de financement, le gouvernement fédéral ne perde sa marge de manœuvre, n'affaiblisse sa position en dépit de l'importance de sa contribution. Par conséquent, il me semble que quel que soit le système adopté, les critères doivent tenir compte avant tout des responsabilités qui sont doubles aux deux niveaux.

*[Texte]*

We believe that the universities, even though education may be listed as a matter of provincial jurisdiction, in areas relating to those that I identified come within the scope of federal interest and federal jurisdiction. I am thinking of things like research, manpower and so on. I think it needs to be recognized that the federal government should not feel that it has no place in this area or that it is only in this area by invitation of the provinces. That means that if there is going to be co-operation between both levels of government, for one thing it seems to me that the transfers should be made conditional on some sort of joint consultation about this particular area. That was implicit in the proposals of 1977 but it was never implemented or carried out. That is one element of it.

Another would be, and there are pros and cons to this, to require that the expenditure of federal funds is more specifically related to the area for which they are intended. There are pros and cons to this in the sense that any form of conditional grant has a cost attached to it; auditing arrangements or what have you add to the additional costs. Provinces quite naturally much prefer to be able to spend the money just however they please, but we believe that it is important that the federal role here is visible, and we believe that it should be a shared role.

I do not know if my colleague, Dr. Forster, would like to add anything to that.

• 1340

**Mr. D. Forster (Council of Ontario Universities):** No, Mr. Chairman, I agree entirely. I think the criteria Ron has outlined in his presentation are precisely those which a federal government in a state like Canada should be looking at—and levels of government in Canada talking for the past 5 to 10 years about industrial strategies and how Canada is going to develop areas of comparative advantage and so on and so on and so on and so on. But to people like ourselves, and I suspect many Canadians who think about these issues, we have seen very little evidence of it. What we have seen instead, I think, is a standing on ceremony or a standing on jurisdiction stance taken by provinces and the federal government over time, which has led to some very unfortunate consequences, not only for Canada as a whole, I would argue, but for the real objectives the governments in fact have stated for themselves: to develop new areas of expertise to make sure this country does develop economically and socially in a way acceptable to most Canadians. We have not seen this happening; and frankly I do not think we have seen the universities properly exploited for the contribution they can make to these goals, which is our basic objective.

There has been a significant turnaround in university attitudes, not only in this province but throughout Canada. Universities are not ivory towers. University people are getting their hands dirty. They are working with industry. They are working on the frontiers of knowledge. A resource is there which I do not think we are yet properly exploiting; and that really concerns me.

*[Traduction]*

Nous estimons que les universités intéressent directement le gouvernement fédéral, relèvent de sa juridiction et cela, même si en principe elles sont considérées comme une responsabilité provinciale. Je pense en particulier à des secteurs comme la recherche, la formation de la main-d'œuvre, etc. Il est important de reconnaître que le gouvernement fédéral ne doit pas renoncer à son rôle dans ce domaine, ne doit jamais considérer que son intervention est fonction d'une invitation des provinces. Autrement dit, s'il y a coopération entre les deux niveaux de gouvernement, les transferts doivent être fonction d'une consultation dans ce domaine. Cela était implicite dans les propositions de 1977 mais n'a jamais été appliqué, n'a jamais abouti. Voilà pour un des éléments.

D'autre part, et dans ce cas il y a du pour et du contre, il faudrait faire attention à ce que les fonds fédéraux soient bien dépensés dans les secteurs auxquels ils étaient destinés. Si je dis qu'il y a du pour et du contre, c'est qu'une subvention conditionnelle est toujours assortie d'un coût: les accords de vérification, par exemple, font augmenter ce coût. Naturellement, les provinces préfèrent de loin pouvoir dépenser l'argent comme elles l'entendent, mais nous pensons que dans ce cas le gouvernement fédéral doit jouer un rôle très ouvertement, un rôle qui doit être partagé.

Peut-être mon collègue, le docteur Forster, a-t-il quelque chose à ajouter.

**M. D. Forster (Conseil des Universités de l'Ontario):** Non, monsieur le président, je suis parfaitement d'accord. Ron vous a énuméré très exactement les critères auxquels un gouvernement fédéral dans un État comme le Canada devrait s'en tenir. Si l'on en juge par l'évolution du secteur industriel depuis 5 ou 10 ans dans ce pays, c'est la seule façon de prendre l'avantage dans un certain nombre de secteurs. Mais pour des gens comme nous, et je pense que nous ne sommes pas les seuls, rien n'indique que nous nous engageons. Au contraire, depuis des années les provinces et le gouvernement fédéral se retranchent dans leur juridiction avec toutes les conséquences malheureuses que cela comporte, non seulement pour l'ensemble du Canada, mais également pour les objectifs véritables que ces mêmes gouvernements se sont fixés: le développement d'un nouveau secteur de compétence pour nous assurer un développement économique et social qui soit acceptable pour la majorité des Canadiens. Ce n'est pas ce qui s'est produit et, franchement, j'estime que les universités pourraient jouer un rôle beaucoup plus important dans la voie de ces objectifs.

L'attitude des universitaires, non seulement dans cette province mais dans l'ensemble du Canada, a changé du tout au tout depuis quelques années. Les universités ne sont pas des tours d'ivoire. Les universitaires se salissent les mains. Ils travaillent en collaboration avec l'industrie. Ils travaillent dans les secteurs de pointe de la connaissance. Nous sommes une ressource qui n'est pas suffisamment exploitée et cela m'inquiète beaucoup.



[Text]

**Mr. Watts:** I do not know if we have fully answered the question. I did not want just to repeat the criteria I had originally set out. Were there some you wanted me to develop further?

**Mr. Weatherhead:** About research, Dr. Watts, there is obviously a great concern in the whole country and in Parliament about research efforts and the role of the federal government. The minister responsible, John Roberts, I think, is constantly being questioned on it by the academic community and by other people in the country, including members of Parliament from all sides of the House. I do not think there is very much perception in this research argument of the share of moneys which is actually going into research through the EPF post-secondary funding. Perhaps they cannot be traced legally, but morally probably they should be able to be traced.

I was wondering, on your criteria and more active federal participation back in the field, whether you would suggest that some of the EPF money should be allocated not just for post-secondary education but particularly to research. Then, as a secondary aspect, since many of the colleges I guess even in our own province, let alone the country, are not very heavy in research, how do we adjust that between the ones that have research capability and the ones that do not?

**Mr. Watts:** I think that is a fair point. What I would like to elaborate is the desirability of this problem in principle but the difficulty in practice. From the universities' point of view the problem in accounting for what one might call the substructure side is the complexity of things. A lab is used both for research and for teaching, for example. One might not put the same equipment in there if the research were not required, but it is also used for teaching, particularly at the graduate level. A professor who develops research uses some of it to inform and shape his teaching, and it makes his teaching that much better.

So the problem from an accounting point of view is just exactly where to draw the precise line. That is why I was particularly keen to quote the CCFUR, that is, the Canadian Council for University Research. That is a federal-provincial body, with appointees by the two levels of government, which commissioned a study on this which came to the conclusion—and they had to make some assumptions as part of that study—that approximately each dollar that came in direct grants had to be matched by another dollar coming from the other source. My main concern is if one were to try to make that visible—"visible" in the sense that they would be earmarked grants covering that side; that is, the other half of the research costs—if should be to do it in such a way that it does not create rigidities and bureaucratic inflexibilities that stilted or stultified the research effort.

[Translation]

**M. Watts:** Je ne sais pas si nous avons répondu complètement à votre question. J'ai voulu éviter de répéter simplement le critère en question; y a-t-il un point que je n'ai pas suffisamment développé?

**M. Weatherhead:** Je reviens à la recherche, docteur Watts; de toute évidence, la recherche et le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine sont des sujets qui nous occupent tous en ce moment, le Parlement comme le reste du pays. Le ministre responsable, John Roberts, entend constamment des questions à ce sujet non seulement de la part des universitaires, mais également de la part des parlementaires, quel que soit leur parti. Dans toute cette affaire, je crois que l'importance des fonds destinés à la recherche par le financement post-secondaire dans le cadre des programmes établis est loin d'être reconnue. Peut-être que légalement il est difficile d'en retrouver la trace, mais moralement, c'est sûrement possible.

Et cela nous ramène à votre critère et à la question d'une participation fédérale plus active. Pensez-vous qu'une partie des fonds des programmes établis devrait être réservée à la recherche et non simplement à l'éducation post-secondaire? Ensuite, il faut reconnaître que de nombreux collèges, peut-être même dans notre province, pour ne pas parler du reste du pays, ne s'intéressent pas particulièrement à la recherche; dans ce cas, comment faire la distinction entre ceux qui s'y intéressent et ceux qui ne font rien?

**M. Watts:** C'est une observation très juste. Mais à mon sens, la distinction, bien que souhaitable en principe, est très difficile à mettre en pratique. Du point de vue des universités, la comptabilité pour ce qu'on pourrait appeler une sous-structure est particulièrement complexe. Un laboratoire sert à la fois et à la recherche et à l'enseignement, par exemple. Une université ne pourrait avoir le même matériel si elle ne faisait pas de recherches, mais ce même matériel est également utilisé pour l'enseignement, surtout l'enseignement supérieur. Un professeur qui fait des travaux de recherche s'en sert ensuite pour ses cours, pour préparer son enseignement qui en devient d'autant meilleur.

Par conséquent, du point de vue de la comptabilité, la distinction est particulièrement difficile. C'est précisément pour cette raison que j'ai tenu à citer le Conseil canadien pour la recherche universitaire. C'est un organisme fédéral-provincial dont les membres viennent des deux niveaux de gouvernement. On lui a commandé une étude sur cette question et il est parvenu à la conclusion que la seule solution était d'assortir chaque dollar sous forme de subvention directe d'un autre dollar de l'autre provenance. Mais je crains qu'en essayant de rendre cela visible... et par «visible», j'entends que ces fonds seraient réservés spécifiquement à un aspect donné, l'autre moitié des coûts de la recherche... on risque de scléroser tout ce secteur, et lorsqu'il s'agit de recherches, c'est particulièrement déconseillé.

One of the advantages of something like the present approach—not necessarily just maintaining it unchanged—is the degree of flexibility that the infrastructure gives for

L'un des avantages de l'approche actuelle, et l'un de ses avantages également, est la souplesse en matière de recherche que permet l'infrastructure. Les éléments de base à partir

*[Texte]*

research as needed in this area or that, because the basic foundation is laid on which specific research projects can be built. If one relates the foundation to each specific research project, the degree of flexibility may be reduced. That is, I think, something we would want to be conscious of in designing any new system.

I do not know if either of my colleagues would want to elaborate on that point. Their universities are involved in some specific kinds of research that might illustrate this point.

**Mr. Forster:** I was a bit disturbed by Mr. Weatherhead's suggestion which, I think, would be one possible strategy for the federal government under the current situation, that there be a much beefed-up federal role in research at the expense of a considerable cut in the funds transferred under the current EPF arrangements. That, to me, is too easy an option to be looking at because some of our people, several months ago, were in Ottawa making representations on increased funding. I presume that most members of Parliament are bored stiff by such representations by now. But our people were there and they were very impressed by the response they got and was this not marvellous. They had heard about EPF and I tried to explain the problem as best I could understand it: "Okay, you might have some very expensive equipment funded under increased research funding, you might have this and you might have that, but you may not have your offices cleaned, you may not have your equipment maintained, you may not have your trust funds properly audited and accounted for because the basic infrastructure of the university, in terms of its staff functions, simply cannot be maintained if those funds were significantly cut. So, we might find ourselves with very expensive research establishments which could not be sustained because the over-all infrastructure funding for the university system in Canada is so inadequate, and we would end up probably worse off than when we started."

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, Mr. Forster's option, which I was not claiming to refer and he does not like, of beefing up research heavily at the expense of heavy cuts in the post-secondary side of EPF would be one option. I was referring though to the fact that, if we were going to have more federal criteria in EPF as a whole, is there some way to divide it up and allocate it more to research within the university context so that it would go to universities—the research universities, and also have the rest of EPF go for general university purposes. That was the intent of my questioning on that field, but obviously there are a lot of different ways of doing that.

**Mr. Ham:** Mr. Chairman, may I volunteer some comments. I think there are possibilities of doing that, provided one does not proceed in the sense of plopping a lot more money into the granting councils and neglecting this basic infrastructure.

Let me repeat, I think, in this area, the real issue is policy and the tactics of it can come clearly if the policy issue is clear. The policy should be to maintain capability to do research, which is the infrastructure problem—all of the sort of environmental basis upon which universities can actually perform

*[Traduction]*

desquels construire des projets de recherche particuliers sont déjà établis. S'il faut relier les éléments de base à chaque projet individuel, on réduit ainsi les possibilités. À mon avis, il faut en tenir compte lors de la conception de tout nouveau système.

Mes collègues veulent peut-être y apporter des détails. Les universités qu'ils représentent font des recherches dans les domaines particuliers qui viendraient illustrer ce point davantage.

**M. Forster:** Les propos de M. Weatherhead m'ont quelque peu troublé. Il a dit que l'une des stratégies possibles du gouvernement fédéral dans les circonstances actuelles serait de jouer un rôle plus important dans la recherche grâce à une réduction considérable des fonds transférés en vertu des arrangements actuels de financement des programmes établis. À mon sens, cette option serait trop facile. D'ailleurs, il y a plusieurs mois, certains membres du Conseil ont fait des démarches à Ottawa en vue de majorer les fonds destinés à la recherche. Il est à supposer que la plupart des députés en ont assez des démarches de ce genre. Les représentants en question étaient très impressionnés par la réaction qu'ils avaient reçue et s'en émerveillaient. On leur a parlé du financement des programmes établis et j'ai tenté d'expliquer le problème de mon mieux. Il est vrai que l'on pourrait acheter de l'équipement très coûteux grâce à une augmentation des fonds destinés à la recherche mais ces achats auraient peut-être lieu aux dépens de l'entretien des bureaux ou de l'équipement, de la vérification des fonds en fiducie ou de leur vérification, car on ne pourrait pas se permettre le personnel de base nécessaire à l'université si on devait couper les fonds de façon draconienne. Donc, nous pourrions nous retrouver avec des institutions de recherche très sophistiquées qui ne peuvent pas être entretenues parce que le système de financement général des universités au Canada est inadéquat. Notre situation pourrait ainsi empirer.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, il n'était pas dans mon intention d'augmenter considérablement la recherche en effectuant d'importantes coupures du budget de financement des programmes postsecondaires, comme l'a laissé entendre M. Forster. Je proposais simplement qu'un rôle accru du gouvernement fédéral dans le financement des programmes établis en général pourrait entraîner une meilleure répartition des ressources à la recherche dans le contexte universitaire pour que les universités en reçoivent davantage. Le solde pourrait être consacré à des fins diverses au sein de l'université. Voilà l'intention de ma question. Évidemment, il y a plusieurs façons de faire cela.

**M. Ham:** Monsieur le président, permettez-moi de faire quelques commentaires. À condition que l'on n'accorde pas plus de fonds aux conseils subventionnaires qu'à l'infrastructure de l'université, il serait possible de le faire.

Je tiens à souligner que l'essentiel de la question ici est la politique: si elle est clairement établie, sa mise en vigueur vient facilement. La politique devrait viser à maintenir la capacité de recherche, ce qui relève de l'infrastructure et de «l'environnement» des universités effectuant le travail pratique. Par là, je



[Text]

research, and this is in part, the business of cleaning buildings, maintaining equipment, having technicians and all the rest of it.

The second policy is the actual performance of research and the adaptability of the universities in performing research. It is at this level of the actual performance of specific research and adapting plans of research that it seems to me the research councils come in. I personally believe it is possible to consider within that policy framework, a means whereby maintaining a basic contribution through an EPF program to infrastructure, you could come to some general allocation of that to the different policy objectives which our chairman referred to—research, manpower, accessibility and so on. So I think that in principle it is possible to design an EPF program which in its structure would give cognizance to the policy elements it was designed to respond to.

• 1350

**Mr. Weatherhead:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Blenkarn:** Yes, I want to follow up on that because I think this is where we are at. Our problem is, as you are all aware—and at two o'clock we will find out what the interest rate is, but we are all expecting it to be 18 per cent or so—that the federal government's financial position is not that excellent. Clearly the federal government is not likely to want to come up with more money. If we are therefore to address the question of manpower requirements and research on a specific federal basis, that presumably would have to come out of the EPF transfer. Are you suggesting that this is what we should do, have the federal government in some fashion fund granting councils by taking dollar for dollar from EPF? Is that your proposal?

**Mr. Ham:** Well, no, I think our sense is that we do not have a simple-minded formula to resolve this question. I think the point we want to emphasize is that in a world where we all know there are inadequate resources to meet the aspirations of all the people who appear before you, it would be invidious in the extreme for us to say, Well, find the money for us from somewhere. The underlying issue is that whatever needs you recommend, sir, to government and to Parliament, what I think is essential to us is that we understand we are addressing policy issues and not adopting ad hoc means to resolve a kind of immediate financial crisis.

We have laid out, I hope, clearly what the policy elements are that a continuing EPF-like program ought to address. I think it is clear that we support a continuing EPF-like program. Now how you would allocate the funds associated with that between these basic policy objectives of a federal presence in research, in manpower, in accessibility and mobility is something I do not think we have a formulaic resolution to offer you. But we believe that it is in resolving those elements that the basic question lies.

**Mr. Blenkarn:** Well, Dr. Ham, they tell us sometimes to keep it simple. That is usually what is thrown at us. But I notice that you are representing perhaps the three largest universities in Ontario here today, certainly the three universities in Ontario that can do major research. One of the con-

[Translation]

parle du nettoyage des installations, de l'entretien de l'équipement, de l'embauche de techniciens et ainsi de suite.

La deuxième politique devrait porter sur le rendement véritable de la recherche et l'adaptabilité des universités intéressées. C'est au niveau du rendement actuel de la recherche comme telle et de l'adaptation de celle-ci que les conseils de recherche jouent le rôle proprement. Personnellement, je crois qu'il est possible, dans le contexte de ces politiques, d'envisager le financement de l'infrastructure grâce aux fonds du financement des programmes établis afin de consacrer des ressources financières aux objectifs politiques cités par notre président: la recherche, la main-d'œuvre, l'accessibilité et ainsi de suite. Ainsi, en principe, il est possible de concevoir un programme de financement des programmes établis dont la structure tiendrait compte des éléments politiques qui s'imposent.

**M. Weatherhead:** Merci, monsieur le président.

**M. Blenkarn:** J'aimerais poursuivre cette question car elle est très opportune. A 14 heures nous saurons le taux d'intérêt, mais nous nous attendons à ce qu'il soit autour de 18 p. 100. Comme vous le savez, donc, le gouvernement fédéral ne se trouve pas dans une position financière excellente. Il est évident qu'il ne voudra pas ajouter aux fonds déjà prévus. Donc, les besoins en personnel et la recherche nécessaire seront, supposément, financés en vertu du financement des programmes établis. Proposez-vous que le gouvernement fédéral devrait trouver un moyen de financer les conseils subventionnaires en puisant dans les fonds du FPE? Est-ce votre proposition?

**M. Ham:** Non. Nous voulions faire savoir que nous n'avons pas de formule simple afin de résoudre cette question. Nous voulions souligner que dans un monde où les ressources ne pourront jamais, nous le savons, satisfaire aux demandes de toutes les personnes qui comparaissent devant le comité, il serait injuste de vous demander de trouver les fonds à tout prix. L'essentiel, monsieur, est que vos recommandations éventuelles au gouvernement et au parlement tiennent compte des questions de politiques et ne devraient pas proposer la solution d'une crise financière immédiate par des mesures ponctuelles.

Nous avons, je l'espère, exposé les politiques que devrait refléter un programme de financement des programmes établis, à notre avis. Il est évident que nous appuyons la continuation du programme. Maintenant, la répartition des fonds entre les objectifs politiques fondamentaux, à savoir, la recherche, la main-d'œuvre, l'accessibilité et la mobilité, ne peut pas faire l'objet d'une formule consacrée que nous pourrions vous offrir afin de résoudre le problème, mais nous croyons que vous avez là les éléments essentiels de la solution.

**M. Blenkarn:** Monsieur Ham, on nous conseille parfois de garder les choses sous leur forme la plus simple. Voilà ce qu'on nous dit. Cependant, vous représentez trois universités ontariennes qui sont peut-être les plus grandes, certainement parmi celles qui effectuent les projets de recherche importants. Dans

## [Texte]

cerns expressed to us in the other provinces was that some universities could not do research, and if we directed funds to research—as a specific example, more funds perhaps from EPF to research—the effect would be that the activities of some of the universities in other provinces would be really seriously hampered.

Now I want to know your opinion with respect to Ontario and on a national basis in that regard. Maybe that is what we should do. Maybe we should not be funding what amounts to, in the total context, lower university-level education, as we perhaps are under the EPF formula. Maybe we should be directing it to high-degree specialization. That was suggested to us by Professor Stager this morning from the University of Toronto Department of Political Economy.

**Mr. Watts:** Perhaps I might try to answer this question. Like all these questions, it is not a simple yes or no, either/or sort of proposition. I do not think we are arguing that the arrangements should be solely done either to favour the universities of Ontario or the larger universities of Ontario. We have some small ones in our membership. Indeed, there are a couple of our members that are larger than either Guelph or Queen's but smaller than Toronto. The first thing is that on one side I think it would be disastrous if we ended up with two categories of universities in the country, research universities and non-research universities. I think that would debilitate the effectiveness of universities as universities. If a university is going to be what that name implies, some research and some scholarship must be going on there. So we would not, at least I would not, propose that there be two categories: one group that does research and one group that does not.

• 1355

On the other hand, on the other side and, again, having to be pragmatic and realistic, one has to recognize of course, that not every university can do research in every field. If there are limited resources, we have to decide what each institution is going to focus on, and the sorts of things that it is going to do. So to that extent, I think it is important that we recognize that there are not going to be 50-plus universities across the country that are all absolutely identical, all trying to do the same thing. It seems to me that this is another reason why there needs to be a federal involvement in the process in the sense that no province, by itself, could cover all the needs of Canada.

**Mr. Blenkarn:** Have we too many universities in the country?

**Mr. Watts:** My answer to that one put in simple terms is, no. I could give a long argument as to the reasons for it but to over simplify the question, it would go back to what I was saying earlier. I think that in the period ahead, we are going to need more, not less, educated mind power. We need universities of different types to do different things. Diversity, I think, in the university community is providing this to the citizens of Canada as well as the citizens of this province, and we have universities within Ontario that range from 2,000 or 3,000 in enrolment to 25,000 or 30,000 at the University of Toronto. Each of them is doing its thing in providing citizens with

## [Traduction]

les autres provinces, on nous a dit que certaines universités ne pouvaient pas faire des recherches. Ainsi, on s'est préoccupé de l'affectation des fonds du FPE à la recherche car elle aurait pour conséquence d'entraver les activités de certaines universités dans les autres provinces.

Maintenant, j'aimerais savoir votre opinion à cet égard du point de vue de la province de l'Ontario aussi bien que du point de vue du pays entier. Peut-être ne devrions-nous pas financer les premières années de l'éducation universitaire avec la formule FPE. Peut-être devrions-nous affecter les fonds à des domaines spécialisés supérieurs. Le professeur Stager, du département de l'économie politique à l'Université de Toronto, l'a proposé ce matin.

**M. Watts:** Permettez-moi de tenter de répondre à la question. Il ne s'agit pas, naturellement, d'une réponse affirmative ou négative, d'un oui ou d'un non. Il ne s'agit pas de déterminer si les arrangements financiers doivent favoriser uniquement les grandes universités en Ontario. Notre conseil en regroupe aussi des petites. En fait, certaines sont plus grandes que Guelph ou Queen's, mais moins importantes que Toronto. D'abord, il faut préciser qu'il serait désastreux de créer deux catégories d'universités au pays, à savoir, celles qui effectuent de la recherche et les autres. Une telle distinction affaiblirait l'efficacité des universités dans l'accomplissement de leur rôle. Que l'on appelle une institution une université laisse supposer qu'on y effectuera de la recherche et que l'on accordera des bourses. Donc, je ne proposerais pas que deux catégories d'universités soient créées, à savoir, une comprenant celles où on effectue de la recherche et l'autre qui comprend le reste.

D'un autre côté, il faut être pragmatique et réaliste. Il faut reconnaître que toutes les universités ne peuvent pas effectuer des recherches dans tous les domaines. Si les ressources sont limitées, il faut s'accorder sur le domaine de spécialisation des institutions. Dans cette mesure, il est important que nous reconnaissons que les 50 universités au pays en plus ne feront pas des projets de recherche identiques, ne feront pas toutes la même chose. Voilà une raison supplémentaire pour un rôle accru du gouvernement fédéral: aucune province, seule, ne peut satisfaire tous les besoins du Canada.

**M. Blenkarn:** Avons-nous trop d'universités au pays?

**M. Watts:** En un mot: non. Je pourrais longuement vous exposer les arguments pour étayer ma position. Cependant, pour simplifier la question à l'extrême, je reviens sur des commentaires préalables. Dans les années à venir, il nous faudra plus d'esprits instruits, non pas moins. Il nous faudra des universités avec des domaines de spécialisations différentes. L'instruction des citoyens canadiens, aussi bien que des citoyens de l'Ontario est fournie grâce à cette diversité au sein de la communauté universitaire. Dans cette province, on trouve des universités avec 2,000 ou 3,000 étudiants et celles, comme l'Université de Toronto, qui en comptent 25,000 ou 30,000.



[Text]

particular opportunities. Lakehead University provides forestry that Queen's does not provide, for example, just to give one simple illustration, so that, I think it would be disastrous to try to concentrate everything into a few major, large, research universities. It is for that reason that I think whatever solution comes out, it has to take account of both sides of these pros and cons. The trouble is that there are no simple answers to this question.

**Mr. Blenkarn:** We appreciate that there are no simple answers, but what you are really saying to us is that the federal government should have a more direct role in university funding. What I am suggesting to you is that, if that is the case, the money has to come from somewhere. So clearly, are you agreeing that the money may have to come from reduced advances to the provinces so that it might apply to universities?

**Mr. Watts:** Again, I have to answer that carefully so as not to give the wrong impression. As I stated, we do not believe that the current EFP is the perfect or final answer; indeed, we have told you some of our criticisms of it, so we are not trying merely to defend the status quo. We certainly believe that such changes may make sense.

What we are saying, however, is that in making any such change, it is important to recognize the impact that such a change might have on the infrastructure which makes research, or whatever the activity is, possible. In other words, the transfer itself may undermine the very activity it is intending to promote if it withdraws the basis for that activity, the fundamental basis that underlies it. That is why we are not opposed necessarily to that sort of switch, as long as in the process of designing it, this other concern that we have is taken account of.

**Mr. Forster:** Mr. Chairman, one area that intrigues me is a possible area to look at. Why not look at the degree of in-house research that is now done in federal departments and agencies and see whether, from a cost-effective point of view, that should remain in-house with federal government departments and agencies, or indeed, should be transferred to the universities?

**Mr. Blenkarn:** Professor Forster, have you some figures on that? That is a very novel idea. That is the first time that suggestion has been presented to us, and we would certainly like to have any follow-up on that; it may be one thing that we could make in terms of a recommendation concerning university financing.

• 1400

**Mr. Forster:** I am not necessarily arguing that universities could more efficiently do the job that is now done in-house in many federal government departments, what I would suggest is that that option be looked at and looked at seriously. For example, in the area of agricultural research, which is of particular concern to my university, I do not think there are many thoughtful agriculturalists—and I may be thoughtful, I hope I am, but I am not an agriculturalist—who would argue that there is enough co-ordination in that research area in

[Translation]

Chacune d'entre elles remplit son rôle en offrant à des citoyens une variété de domaines. Pour ne vous citer qu'un exemple, à l'Université Lakehead, on peut suivre des cours en foresterie, tandis qu'à Queen's, c'est impossible. Donc, il serait désastreux d'essayer de tout concentrer dans un petit nombre d'importantes universités où on effectue de la recherche. C'est pour cette raison, quelle que soit la solution, qu'il faut tenir compte des avantages et des inconvénients. Le malheur, c'est que cette question n'a pas de réponse simple.

**M. Blenkarn:** Nous comprenons ce fait. Toutefois, vous nous dites que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle plus direct dans le financement des universités, mais il faut trouver l'argent quelque part. De toute évidence, vous admettez qu'il faudrait peut-être réduire des paiements aux provinces afin d'en affecter davantage aux universités?

**M. Watts:** Encore, il faut répondre prudemment pour ne pas vous induire en erreur. Je vous ai déjà déclaré qu'à notre avis, le FPE ne représente pas la réponse parfaite ou définitive. D'ailleurs, nous vous avons fait part de nos reproches, ce qui indique que nous ne tentons pas de défendre la situation actuelle. Certes, ces changements pourraient être utiles.

En revanche, de tels changements doivent tenir compte des conséquences éventuelles sur l'infrastructure qui permet d'effectuer de la recherche ou d'autres travaux. En d'autres termes, le transfert de fonds en soi pourrait miner l'activité qu'il était censé promouvoir en retirant la fondation, la base. Ainsi, nous ne nous opposons pas nécessairement aux transferts de fonds, pourvu qu'on tienne compte de nos préoccupations.

**M. Forster:** Monsieur le président, une possibilité me semble très raisonnable. On pourrait étudier la rentabilité de la recherche effectuée au sein des ministères et des agences du gouvernement fédéral pour voir si elle serait mieux faite dans les universités.

**M. Blenkarn:** Auriez-vous des chiffres là-dessus, professeur Forster? C'est une idée très originale. C'est la première fois que l'on nous fait une telle proposition. Nous voudrions certainement l'envisager. Elle pourrait faire l'objet d'une recommandation sur le financement des universités.

**M. Forster:** Je ne prétends pas nécessairement que les universités puissent faire mieux que ce que font actuellement plusieurs ministères du gouvernement fédéral. Je dis seulement que cette possibilité devrait être examinée sérieusement. Pour ce qui est de la recherche en agriculture, par exemple, un domaine qui intéresse tout particulièrement l'université que je représente, je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de spécialistes ayant réfléchi à la question, et si j'ai réfléchi à la question, je ne prétends pas être moi-même spécialiste en cette matière, qui

[Texte]

Canada now. It may be that a problem like that deserves some very careful study, from the point of view of cost effectiveness and from the point of view of producing the best result for the dollars that are put in.

**Mr. Blenkarn:** I think Mr. Dobell wanted to say something on that.

**Mr. Rod Dobell:** Mr. Chairman, just for the record, I think we should note that, as Professor Forster says, this is an old idea, in fact, it has been looked at under the name "make-or-buy policy", and MOST, the Ministry of State for Science and Technology, has been charged with the responsibility for such an examination. It is, of course, difficult sometimes to sort out those things for which the umbilical cord can be cut and research can be easily transferred from in-house research to research in the universities—which I deliberately do not call out-house research. But if the committee is interested, we could certainly get some material on that issue.

**The Chairman:** I am sure that you all followed the uproar when the Forestry Research Station was closed somewhere near the Ottawa Valley and was transferred to the private sector, the uproar from all over the place.

**Mr. Ham:** May I just add a word on forestry? We have one of the six forestry schools in the country.

**The Chairman:** In downtown Toronto?

**Mr. Ham:** In downtown Toronto. I hope that the policy issues that are before you will help us in the future to do better. It is a national disgrace—and my university is part of this—that in this country, with the massive forest resources we have and the problems we have in renewing them, we have done as poorly as we have in having really first class research that couples universities to the federal government and to industry. It is one of the areas in which the policy issues that underlie what we are talking about somehow have to provide a base so that we do better in these things.

**The Chairman:** I thought the best forestry research station was in Fredericton.

**Mr. Blenkarn:** The parochial attitudes are coming out, as you can appreciate, occasionally.

What I was wondering about next concerns the suggestion that the federal government has a role in post secondary education. That has been challenged, as you know, by the Province of Quebec. What are your views on that? And have you any political advice to give to us as to how we might overcome that perception in the Province of Quebec?

• 1405

**Mr. Watts:** Mr. Chairman, I hesitate to offer political advice to a group of experienced politicians. All I would say is—I am not talking now about other areas of post-secondary education, but the area that we can speak for, universities—that I think the problem here is that it is too easily and simplistically subsumed in general thinking under a general label of "education". The point is that our activities are related not just to education but, as I was attempting to show earlier, as well to research—which I think is a genuine responsibility of the federal government; there may not be a label to that

[Traduction]

osent affirmer qu'il y a suffisamment de coordination à ce niveau au Canada. On aurait peut-être avantage à étudier sérieusement la question du point de vue des coûts et du point de vue des résultats.

**M. Blenkarn:** Je pense que M. Dobell a quelque chose à dire à ce sujet.

**M. Rod Dobell:** Il convient de souligner à ce sujet monsieur le président que ce que propose le professeur Forster n'est pas nouveau. C'est la politique «fabrique ou achète» qui a déjà été proposée; le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie a déjà été chargé d'examiner cette question. Il n'est évidemment pas toujours facile de déterminer quand le cordon ombilical peut être coupé et le travail de recherche peut être transféré des ministères du gouvernement aux universités. Si le comité s'intéresse à la question, cependant, il est possible d'avoir de la documentation.

**Le président:** Vous vous souvenez sans doute de l'émoi qui a suivi la fermeture d'une station de recherche forestière quelque part dans la vallée de l'Outaouais. Son travail a été cédé au secteur privé. Les réactions sont venues de toutes parts.

**M. Ham:** Au sujet des sciences forestières, disons que nous comptons l'une des six écoles de sciences forestières au pays.

**Le président:** En plein cœur de Toronto?

**M. Ham:** En plein cœur de Toronto. J'espère que votre étude nous aidera à l'avenir. C'est une honte nationale, et ma propre université n'y échappe pas, qu'avec les nombreuses ressources forestières sur lesquelles nous pouvons compter au pays et les problèmes qui y sont liés, nous n'ayons pu faire mieux en matière de recherche et nous n'ayons pu en arriver à une meilleure coordination entre les universités, le gouvernement fédéral et l'industrie. Nous devons dans nos discussions en arriver à des politiques qui nous permettent d'obtenir de meilleurs résultats.

**Le président:** Je pensais que la meilleure station de recherche forestière se trouvait à Fredericton.

**M. Blenkarn:** Certains prêchent pour leur paroisse comme vous pouvez le voir!

Je voulais en venir ensuite au rôle que le gouvernement fédéral est censé jouer dans l'éducation post-secondaire. Comme vous le savez, c'est quelque chose que conteste la province de Québec. Quelle est votre opinion à ce sujet? Que pouvez-vous nous dire qui nous permette de persuader la province de Québec?

**M. Watts:** Je ne sais pas si je puis me permettre de donner des conseils politiques à un groupe de politiciens aussi expérimentés. Je me bornerai à faire remarquer que, pour ce qui est des universités, et je ne vais pas aborder ici les autres aspects de l'éducation postsecondaire, l'emphase est trop mise sur «l'éducation» de façon générale. C'est trop facile et trop simpliste. Le fait est que notre activité ne rejoint pas seulement l'éducation mais également, comme je l'ai dit plus tôt, la recherche, laquelle selon moi implique directement le gouvernement fédéral. Il n'y a peut-être rien à ce sujet à l'article 91,



[Text]

effect in Section 91, but clearly, I think, it is within an area of federal concern and interest—and certainly the economy—economic development and the implications that has for the development of highly educated manpower or mindpower. These are areas which are something beyond just the label “education”. So we are in the position, in my view, where our activities relate to both levels of government.

One knows—and I speak now as a political scientist who has worked on the comparative study of federal systems a great deal—that in every federal system there are, unavoidably, areas of overlap between levels of government where both levels of government have a legitimate interest. We believe that at least that area of post-secondary education that relates to universities, the area we have a mandate to speak for, is just one of those areas; that “education” is not what our total activity can be labeled under. Our activities relate to these other areas which are of very real federal concern. Indeed, it would be a worry for us if the federal government were simply to abdicate what we believe is part of its genuine responsibilities in saying that because education is provincial therefore we have no interest in what the universities do.

Now, when it comes to political advice about how to argue that case with the Government of Quebec, as I say, I leave that to more experienced politicians. But I give you my conviction that in very few federal systems has it ever been possible for a federal government to avoid having a responsibility for aspects of university operating—and I use the words “university operation” in this broad sense that I have referred to. I do not know of any federation where the federal government has been able to avoid taking an interest in that. Whatever the legalistic arguments, whatever the legalistic terminology used in the constitution may be, in practice they have always had to take an interest.

**Mr. Blenkarn:** My last question is in connection with financing. It was brought to our attention by Professor Stager this morning that during the 1930s—and I suppose well into the 1940s, I am sure, when I went to university—the fees charged were somewhere around 20 to 25 per cent of the cost. Why do you not raise your fees?

**Mr. Watts:** I might attempt to answer that one, Mr. Chairman.

In the case of Ontario the simple answer is because the rules that the Province of Ontario establishes prevent us. I do not know if you are aware of the arrangements in Ontario, but in Ontario the funding mechanism is such that in effect, if our fees go above the so-called maximum formula fee that the province allows, it then is deducted from the grant we receive from the province. In other words, we gain no benefit by raising the fee above that level. So, in effect, what appears to be our legal autonomy in setting fees is controlled by the funding mechanism.

I think a good argument could be made for saying that fees should be raised and student aid should be correspondingly raised so that the funding can be concentrated on those who really need it. One thing that would worry me, however, would be if funding were taken out of EPF and put into student aid

[Translation]

mais il est clair que c'est un domaine qui intéresse le gouvernement fédéral. Il n'est pas lié seulement au développement économique, mais également au développement des esprits. Il va au-delà de la stricte «éducation». Je pense donc que notre activité doit intéresser les deux échelons de gouvernement.

Je parle maintenant en ma qualité de spécialiste en sciences politiques ayant longuement examiné la façon dont fonctionnent les divers régimes fédéraux dans le monde. Dans tout régime fédéral, il y a inévitablement des domaines pour lesquels les compétences des divers échelons de gouvernement se recoupent, dans lesquels les divers échelons de gouvernement ont ensemble un intérêt légitime. Nous croyons qu'à tout le moins un de ces domaines est celui que nous représentons, les universités, à l'intérieur du système d'éducation postsecondaire. Nous croyons que notre activité va au-delà de la stricte éducation. Nous nous occupons de questions qui doivent intéresser le gouvernement fédéral. Nous déplorerions que le gouvernement fédéral abdique les responsabilités qui, selon nous, lui appartiennent vraiment en disant que, puisque l'éducation relève des provinces, il n'a pas d'intérêt dans les universités.

Pour ce qui est de faire reconnaître politiquement la légitimité de ce point de vue au gouvernement du Québec, je m'en remets, comme je l'ai dit, à des politiciens plus expérimentés. Je répète seulement qu'il y a très peu de régimes fédéraux où le gouvernement fédéral a pu éviter de jouer un rôle au niveau de l'activité des universités, et j'utilise l'expression «activité des universités» dans son acception la plus large. J'irais même jusqu'à dire que je ne connais pas de fédération où le gouvernement fédéral s'est abstenu de jouer un rôle. Quels que soient les arguments d'ordre juridique, quelle que soit la façon dont la constitution est interprétée, le gouvernement fédéral a toujours un intérêt dans cette activité.

**M. Blenkarn:** Ma dernière question a trait au financement. Le professeur Stager nous a rappelé ce matin qu'au cours des années 1930, et probablement au cours des années 1940, soit au moment où j'ai moi-même fréquenté l'université, les frais de scolarité s'établissaient à 20 ou 25 p. 100 des coûts. Pourquoi ne les augmentez-vous pas?

**M. Watts:** Je puis essayer de répondre à cette question, monsieur le président.

Pour ce qui est de notre situation en Ontario, c'est la province qui nous en empêche. Je ne sais pas si vous le savez, mais en Ontario, le mécanisme de financement est tel que si nous dépassons le maximum des frais de scolarité alloués, nos subventions de la province diminuent. En d'autres termes, nous n'avons rien à gagner à augmenter les frais de scolarité au-dessus d'un certain niveau. Ce que nous semblons avoir le droit de faire librement, c'est-à-dire établir nous-mêmes nos frais de scolarité, est limité par le mécanisme de financement lui-même.

Il y aurait peut-être de bonnes raisons d'augmenter les frais de scolarité et de hausser parallèlement l'aide aux étudiants de façon à ce que cette aide aille là où elle est la plus utile. Je craindrais cependant que le financement sorte du financement des programmes établis et aille à l'aide aux étudiants sans que

[Texte]

without a corresponding opportunity to adjust fees because, if funding were transferred from EPF to student aid and fee levels were kept at the present level, we would be in the position then where we would still be unable to provide those assisted students with the services they require. Indeed, we would be able to provide less. The question then would be that you are giving students more access, but access to what? Access to a reduced level of education. If that is done, there has to be a coupling of the process in such a way that one can provide them with a genuine education. Greater accessibility to a poorer education is a very poor deal for those who receive it, indeed.

• 1410

**Mr. Blenkarn:** Are you suggesting, then, that when we are talking to the Province of Ontario this afternoon we suggest that they allow you to increase your fees to enable you to better serve the students, or is the Province of Ontario deliberately keeping your fees down because they perceive what you are doing is well enough funded?

**Mr. Watts:** I cannot answer for the Province of Ontario, but I am sure they will tell you what the basis of their policy is. There are a variety of views in the universities of Ontario about the desirability of raising fees, mainly because it is always coupled with insuring that there is adequate student aid to match those. There are quite a number of us who believe, and I think Jim Ham is publicly on record, that fees should be raised as long as the student aid matches it. Therefore, I do not think one can look at the fee question without looking at the matching question of student aid. In my view, and I agree with Jim Ham on this and have said so publicly, the two have to be looked at together.

**Mr. Blenkarn:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman.

Dr. Watts, it is rather strange coincidence that, when you were reading your brief to which I was listening, I was also reading an article in today's Montreal *The Gazette* written by the principal and vice-chancellor of McGill University, David Johnston...

**Mr. Watts:** A graduate of Queen's, I might add.

**Mr. Herbert:** ... which is headed: "Frozen Fees, Too Few Grants". I also dropped him a little note telling him about our discussions today.

I can quote one sentence which is interesting. Of course, I have an interest in what is happening in Quebec and will touch on that in a moment. He is referring to the financing problems, and on the subject of fees he says that these fees were frozen by the provincial government—Quebec, of course—more than a decade ago, so it is not a source of additional revenue.

He is also concerned, as you are and as other groups are which have appeared before us on the subject of post-second-

[Traduction]

les frais de scolarité puissent être rajustés de façon correspondante. Si les fonds allaient à l'aide aux étudiants, sans que les frais de scolarité soient relevés, nous ne serions pas plus en mesure de répondre aux besoins des étudiants ayant besoin d'aide. Nous aurions encore moins à leur offrir. Les étudiants auraient peut-être un meilleur accès à l'éducation, mais cette éducation serait de moins bonne qualité. Si on décide de procéder de cette façon, on doit s'assurer que l'éducation garde toute sa valeur. Rendre plus accessible une éducation de moins bonne qualité n'est pas un service à rendre aux étudiants.

**M. Blenkarn:** Vous voulez dire que nous devons essayer de convaincre les représentants de la province de l'Ontario, lorsque nous les rencontrerons cet après-midi, de vous permettre d'augmenter vos frais de scolarité afin de mieux desservir les étudiants. La province de l'Ontario, par ailleurs, vous force peut-être à limiter vos frais de scolarité parce qu'elle est d'avis que vous recevez déjà suffisamment de fonds.

**M. Watts:** Je ne peux pas parler aux noms des représentants de l'Ontario; je suis sûr qu'ils vous diront eux-mêmes sur quoi exactement repose leur politique. Les avis sont partagés en Ontario relativement à l'opportunité d'augmenter les frais de scolarité; c'est dû au fait qu'une telle augmentation doit être accompagnée d'un rajustement de l'aide aux étudiants. Bon nombre d'entre nous, et je pense que M. Ham a donné publiquement son avis sur la question, estimons que les frais de scolarité devraient être augmentés mais à la condition que l'aide aux étudiants suive. Donc, les augmentations doivent être correspondantes. Je suis d'accord avec M. Ham à ce sujet et je l'ai indiqué publiquement, les deux choses se tiennent.

**M. Blenkarn:** Merci.

**Le président:** M. Herbert.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Watts, tout à fait par hasard, pendant que j'écoutais votre mémoire, je tombais sur un article de *The Gazette* émanant du directeur et vice-recteur de l'Université McGill, M. David Johnston.

**M. Watts:** Un diplômé de l'Université Queen, je vous ferai remarquer.

**M. Herbert:** L'article est intitulé: «les frais sont bloqués et les subventions ne sont pas suffisantes». En passant, je vous ai fait parvenir une note au sujet de ce dont nous avons discuté aujourd'hui.

Je voudrais vous en citer un passage particulièrement intéressant. Ce qui se passe au Québec retient évidemment mon attention; j'y reviendrai tout à l'heure. M. Johnston parle des problèmes de financement et souligne que les frais de scolarité ont été bloqués par le gouvernement provincial, il s'agit du Québec, il y a plus de 10 ans, ce qui limite cette source de revenus.

Comme vous et comme les autres groupes qui ont comparu devant le comité au sujet de l'éducation post-secondaire, il



## [Text]

ary education, about the direction that we may be going in possibly cutting off some of the financing. I think it was Professor Forster, in talking about research, who used to words "from the cost-effective point of view". I have over the years a fairly extensive file on this subject, and even recently in the last few months I have been discussing with John Roberts who, as you know, is the minister responsible for science and technology. There is no doubt in my mind that the government decision was that, from a cost-effective point of view, we were better off using, I use as an example, the NRC.

The point of view that I have tried to promote is that we have a little more than what comes out at the end. We have, obviously, the training of the personnel. Unfortunately, I have found that the bureaucratic attitude in Ottawa tends to look towards the value of the end product, and I suggest that if you are going to pursue your line, you should produce some evidence, some back-up, to establish that there is more than just the end product to be looked at.

When we were discussing with another representative from a university, his idea was that we should drop the word "education" and use the words "manpower training", and you have touched to some extent on this. You may not like it as a concept, but nevertheless, the idea is interesting inasmuch as it brings in federal responsibility and we have to, obviously, look at the jurisdictional responsibility. There was that point.

Also, rather interestingly enough, it seems just by coincidence we got onto the subject of forestry. I must admit that, over the years that I have been in politics, I have been somewhat jealous of the University of Guelph because I have in my own riding the McGill University Macdonald College. We have a new assistant deputy minister now responsible for forestry, and that is another area where the federal government could show some direct interest and tie these things together. And I think you are going to have a responsibility—a duty, I would say—to ensure that there is a much greater tie of these areas directly with the federal government: research, forestry and so on; you have brought it up as a source of funding.

## • 1415

Some of the universities, of course, have made it plain to us that they do not want the emphasis on research funding from the federal level to be used as any sort of criteria in that there are so many universities without research facilities which would be cut off from funding.

My couple of short questions deal with the two words that you introduced early on, Dr. Watts: "accessibility" and "mobility". As far as standard is concerned, we seem to have very little real worry. There is some variation in standards but somehow or other we seem to get by, generally speaking; but we can have, if we are not careful, a problem of accessibility and mobility. I am under the impression that if we leave it to the provinces to come to some sort of an agreement, we are going to be in difficulty because there already seems to be a trend towards decreasing accessibility via changing fee structures, as an example.

## [Translation]

s'inquiète aussi de l'orientation que nous semblons prendre en parlant des réductions possibles des fonds. Je pense que c'est le professeur Forster, lorsqu'il parlait de la recherche, qui a utilisé les termes «du point de vue de l'efficacité et des coûts». Il se trouve que je me suis beaucoup intéressé à cette question au cours des dernières années. Encore récemment, j'en discutais avec M. John Roberts, le ministre responsable des Sciences et de la Technologie, comme vous le savez. Le gouvernement, à ne pas en douter, estime que du point de vue des coûts, il est plus avisé de passer par des organismes comme le CNR.

Personnellement, j'ai toujours pensé qu'il y a plus que le résultat final qui compte. Il faut tenir compte de la compétence qu'acquiert le personnel. Malheureusement, la bureaucratie à Ottawa semble penser que le plus important est le produit fini. Je pense que vous devez éprouver qu'il y a autre chose.

Un représentant d'une université nous a déjà dit que nous devrions cesser de parler «d'éducation» pour parler «de formation de la main-d'œuvre». Vous avez abordé ce point vous-même. Si l'idée est discutable, elle n'en demeure pas moins intéressante en ce sens qu'elle fait intervenir la responsabilité du gouvernement fédéral et que le problème de la compétence se pose toujours.

J'ai remarqué également que nous avons abordé le sujet des sciences forestières. Je dois dire que depuis que je suis en politique, j'ai toujours été un peu jaloux de l'Université de Guelph. J'ai en effet dans ma circonscription le Collège Macdonald de l'Université McGill. Nous avons un nouveau sous-ministre adjoint responsable des forêts et c'est un secteur dans lequel le gouvernement fédéral pourrait s'intéresser directement à certains problèmes. Votre responsabilité, votre devoir même, sera d'assurer que ces secteurs de la recherche, des forêts, etc. sont beaucoup plus directement liés avec le gouvernement fédéral; vous parlez là d'une source de financement.

Certaines universités nous ont bien sûr déclaré très nettement qu'elles ne voulaient pas que le financement de la recherche venant du gouvernement fédéral soit utilisé comme critère, étant donné que beaucoup d'universités n'ont pas de service de recherche et ne pourraient alors recevoir de tels fonds.

Les quelques rapides questions que j'aurais portées sur les deux mots «accessibilité» et «mobilité» sur lesquels vous vous êtes tout à l'heure arrêté. Pour ce qui est des normes, il ne semble pas qu'il y ait lieu de s'inquiéter. Elles varient quelque peu mais en général on s'en tire. Par contre, on peut, si l'on manque de prudence, rencontrer un problème d'accessibilité et de mobilité. J'ai l'impression que si nous laissons aux provinces le soin de parvenir à un accord, nous nous heurterons à certaines difficultés, car il semble déjà que la modification des structures tarifaires diminue l'accessibilité.

*[Texte]*

How do you see the federal government—leaving aside the global problem of financing at the moment—how do you see the federal government ensuring that we operate with one country, one Canada, with equal accessibility—mobility, if you like—throughout the country?

**Mr. Watts:** I think it is an important question and I am glad you have raised it, because it was one of the concerns when the current EPF system was adopted. In fact, to some extent, I am glad that it has not provincialized the system as much as I feared it might when it was adopted in 1977. I was afraid, and certainly there was concern in the university community, that a system of transfers that was based on the population of a province—that is, a per capita basis—might lead a province to say, “If we are being funded on the basis of our population, we should not be responsible for those who come from other provinces”.

Now, on the whole, the provinces have not gone helter-skelter down the path of putting up restrictions, except perhaps in some of the student aid schemes and so on, but it is still an anxiety and therefore I share your anxiety.

Your basic question was: how could the federal government ensure this. Well, I suppose one pretty simple one would be to say that any transfers were conditional on there not being an interprovincial difference and variation in fees, and that is a position I would support because I am a strong believer in the importance of interprovincial mobility for those from whatever part of the country: for Ontarians to go to British Columbia, for British Columbians to come here—or name any two provinces.

That is a pretty hefty clout to have the whole system based on that. Fortunately, as I say, the provinces have not gone too far on this one yet, but if it is left on a per capita basis, the danger is there, especially as the situation gets tighter and tighter. It becomes terribly easy for a provincial government, perfectly natural, to say, “Why should our taxpayers be funding those for whom we do not get grants from the federal government?”, if it is on a per capita basis.

So I think that is one point that I would suggest is one possible way. There may be other devices but I would certainly want to support the notion that interprovincial mobility should be maintained because the graduates certainly want to be able to move out and go to any part of the country as Canadian citizens to work, whether it is in the west, where the demand is so strong at the present time, or, for that matter I suppose, to the potential development in the Atlantic which will soon be drawing a large number of our people.

**Mr. Herbert:** Obviously I am pleased to hear your response and we seem to be getting more and more an attitude that the federal government is entitled, if it is going to continue to contribute as in the past, to impose some conditions. You recognize—at least, I am going to have to face, I guess—the problem we have in Quebec where there is an obvious desire to completely separate the responsibility for the operation of the universities. But whilst dealing with the problem of accessibility, though we do have a fairly good spread of universities right across the country we obviously have some inequality, either in

*[Traduction]*

Quand pensez-vous que le gouvernement fédéral, en laissant de côté le problème global du financement, puisse assurer que partout au pays, au Canada, on garantisse à tous la même accessibilité et la même mobilité?

**M. Watts:** Je crois que c'est en effet une question importante et je suis content que vous la souleviez car ce fut un des problèmes lors de l'adoption du système de financement des programmes établis. Dans un sens, je suis d'ailleurs soulagé de voir que cela n'a pas provincialisé le système autant que j'avais craint en 1977. J'avais peur, et nombre des intéressés dans les universités avaient également peur, qu'un système de transfert établi en fonction de la population d'une province, donc selon le nombre d'intéressés, risquait d'inciter certaines provinces à dire: «si l'on doit être financé en fonction de notre population, que l'on ne nous demande pas d'assurer la responsabilité de ceux qui viennent d'autres provinces».

En général, on ne peut dire que les provinces se soient précipitées à appliquer les restrictions sauf peut-être dans certains des plans d'aide aux étudiants mais il est certain que l'inquiétude demeure.

Vous demandiez en fait comment le gouvernement fédéral pourrait assurer une telle garantie. De façon très simple, il pourrait dire que tout transfert ne serait possible que s'il n'y avait pas de différences entre les tarifs des provinces concernées. Et je serais tout à fait d'accord là-dessus, car je crois vraiment à l'importance de la liberté de déplacement entre les provinces de sorte que les Ontariens puissent aller en Colombie-Britannique et vice-versa, par exemple.

Il est assez risqué de fonder tout le système là-dessus mais heureusement, comme je le disais, les provinces n'ont pas encore été trop loin là-dessus. Le danger demeure néanmoins, surtout au fur et à mesure que la situation devient difficile. Un gouvernement provincial pourrait en effet trouver tout naturel de déclarer: «Pourquoi nos contribuables devraient-ils financer ceux pour lesquels nous n'obtenons pas de subventions du gouvernement fédéral?»

Ce serait donc à mon avis une possibilité. Il y en a peut-être d'autres, mais je serais en tout cas tout à fait favorable à la notion de mobilité interprovinciale, car les diplômés veulent évidemment pouvoir se déplacer partout au pays et, en tant que citoyens canadiens, aller travailler n'importe où dans l'Ouest où la demande est très forte en ce moment ou bientôt dans la région de l'Atlantique qui devrait se développer et attirer beaucoup de monde.

**M. Herbert:** Votre réponse me plaît évidemment beaucoup et il semble que de plus en plus on juge que le gouvernement fédéral doit imposer certaines conditions s'il maintient ses contributions. Vous comprendrez que nous avons un problème au Québec où l'on veut de toute évidence assumer l'entière responsabilité des universités. Mais pour ce problème d'accessibilité, même si nous avons un bon éventail d'universités dans tout le pays, elles ne sont pas évidemment pas toutes égales, qu'il s'agisse du type d'université ou du nombre total d'étudiants par rapport à la population. Auriez-vous des suggestions



*[Text]*

the types or even in the total number of students on a per capita basis. Do you have any suggestion as to how the federal government might equalize—we are talking about equalization a lot in this committee—the costs in this particular problem where there is some inequality of distribution of facilities across the country?

• 1420

**Mr. Watts:** That is a tough one to answer in a simple, short time. It is obviously a desirable objective in terms of equalizing opportunity. One way to equalize it, of course, is to enable a Canadian citizen, wherever he or she lives, to go to university anywhere in the country so that he has the facilities. In some ways that is the most economic. On the other hand given the cost of travel and that sort of thing, naturally there is a desire to build a pretty good basic system within each province.

The measurement here is difficult because I think the costs are bound to vary from region relating to the specific circumstances. Just to give an illustration, Alberta may be a wealthy province, but constructing new university buildings in Alberta probably costs a good deal more than it does in Ontario at the present time, what with building costs and so on at the high level they are there. Alternatively, the local costs of doing certain things in the Atlantic provinces may be different from what they are in Ontario, just to take an example. So I think any equalization may have to take account of differences of costs. But we all know that in devising equalization schemes you do not want to make them too complex because that tends then to become rigid and inflexible over time. I have not tried to work out such a formula. I think one possibly could be, but I will see whether Dr. Forster, who is an economist, has more wisdom to add on that particular point.

**Mr. Forster:** I am a lapsed economist, as you know. I have not been in that for a long time.

**Mr. Ham:** A dismal economist.

**Mr. Forster:** A dismal economist. I wanted to make one comment on the suggestion that you could perhaps replicate all university facilities at the same level of quality across the country. Frankly, I do not think that is a sensible objective. Of course, some professional areas are enormously expensive and in those cases perhaps you could do, as we have done at Guelph, historically.

In the case of anglophone students from the Province of Quebec who were interested in veterinary medicine, some places are reserved at Guelph for students in that category from the Province of Quebec. Traditionally, there have been places reserved for people from the Maritime provinces. That will probably change with the creation of another veterinary school in Prince Edward Island, but that kind of thing can be done by interprovincial agreement or indeed with the involvement of the federal government just as these arrangements did involve the federal government.

**Mr. Watts:** Could I hasten to add one qualification here? Because Ontario is large I would not want you to assume that we think Ontario should be the sole provider of these special-

*[Translation]*

sur la façon dont le gouvernement fédéral pourrait mieux répartir, et on en revient là à la péréquation, les coûts en cas d'inégalité dans la distribution des équipements entre différentes régions du pays?

**M. Watts:** C'est une question bien difficile. Il est évidemment très souhaitable de parvenir à une certaine égalité. Un moyen serait évidemment de permettre aux citoyens canadiens, où qu'ils vivent, d'aller à n'importe quelle université pour pouvoir disposer des équipements dont ils ont besoin. Ce serait la façon la plus économique de procéder. Par contre, étant donné le coût des voyages et ce genre de choses, il est naturel de souhaiter établir un réseau convenable dans chaque province.

Il est difficile de mesurer les choses car je crois que les coûts varient nécessairement de région en région selon les circonstances. Pour vous donner un exemple, l'Alberta est peut-être une province riche, mais la construction de nouveaux immeubles universitaires coûte probablement beaucoup plus en Alberta qu'en Ontario étant donné les coûts élevés de construction là-bas. D'un autre côté, le coût de certaines choses dans les provinces atlantiques diffère peut-être des coûts en Ontario. Toute péréquation devrait donc tenir compte des différences de coût. Or nous savons tous qu'en essayant de concevoir des systèmes de péréquation, il faut éviter de les rendre trop complexes car sinon ils deviennent rigides et inadaptables. Je n'ai pas essayé d'élaborer une telle formule. Ce serait, je crois, possible mais M. Forster qui est économiste pourrait peut-être ajouter quelque chose à ce sujet.

**M. Forster:** Vous savez que je suis plutôt un ancien économiste. Cela fait longtemps.

**M. Ham:** Un sombre économiste.

**M. Forster:** En effet. Je voulais en effet faire observer quelque chose à propos de la suggestion touchant l'égalisation des équipements universitaires dans tout le pays. Très franchement, je ne pense pas que ce soit là un objectif sensé. Il est évident que certains secteurs sont extrêmement coûteux et on pourrait peut-être faire dans de tel cas ce que l'on a fait à Guelph.

Dans le cas des étudiants anglophones du Québec qui s'intéressent à la médecine vétérinaire, on réserve quelques places à Guelph pour la province de Québec. Traditionnellement, on a réservé des places pour les ressortissants des provinces maritimes. Cela changera probablement avec la création d'une autre école vétérinaire à l'Île-du-Prince-Édouard, mais c'est le genre de choses que l'on peut faire par voie d'ententes interprovinciales ou en envisageant même la participation du gouvernement fédéral tout comme c'était le cas dans le cadre de ces accords.

**M. Watts:** Je me hâterai d'indiquer là une réserve. L'Ontario est une grande province et je ne voudrais pas que vous supposiez que nous pensons que l'Ontario devrait être seul à

*[Texte]*

ized facilities. In suggesting that not every province should try to do everything we are not suggesting that Ontario should do everything and everybody should come here. I quite agree that other provinces may be the better base for certain activities, but I think Don Forster's point is well taken, that if all 10 provinces tried to do everything it is going to be very difficult and will lead to wasteful use of resources.

**Mr. Herbert:** I wonder if I can bootleg in another question which has some federal implication. That is the subject of foreign students who are coming into the country. Obviously, why I am bringing it in now is because of the concerns that have been expressed at McGill. I do not know what the situation is in your own area, but there would appear to be an area in which the federal government could provide some input in financing. You might like to comment.

**Mr. Watts:** Yes, I would, because I think that universities, by their nature concerned with the intellect, are not limited by jurisdictional boundaries. There are things going on in Canadian universities which, because of their outstanding quality, may attract students from all over the world. We believe that sort of thing is, in the long run, healthy for Canada. Those people who come here not only contribute to the educational process of our students, but when they go back to their own countries, they become, as it were, ambassadors indirectly—informally—for Canada. But that particular role, I think, is a role the federal government has a greater interest in, per se, than the provinces would have.

• 1425

At the present time I think one of the unfortunate effects of the foreign visa student fee situation is that different provinces are setting different levels. We can understand why they set them. They set them because they raise the question, should the taxpayer of Ontario or Quebec or Alberta or what have you be paying the shot for foreign students? But they set different levels, and this means these students tend to concentrate perhaps in certain provinces, and then that province decides that to equalize it it should raise it; and then another. You get involved in a sort of whip-sawing effect of raising fees so that they will not all congregate in one particular part of the country and so on.

I believe that is an area which has at least indirect relations to our foreign policy—our relations with other countries; particularly our assistance to Third World countries. We benefited—I was one who benefited when I studied at Oxford—from the, at that time, generous British policy of treating students from countries that were less developed academically at the time. I believe Canada has a role it can play here which relates to its foreign policy and relations with other countries.

But the ones who are going to see the real interest there are the federal government. I think it has a direct interest in them in a way the provinces do not. So I agree with you.

**Mr. Herbert:** Thank you.

*[Traduction]*

offrir ces installations spécialisées. En disant que nous ne pensons pas que toutes les provinces devraient se doter de toutes les installations possibles, nous ne voulons pas dire que l'Ontario devrait tout faire alors que les autres viendraient dans notre province. Je conviens tout à fait que d'autres provinces seraient peut-être mieux placées pour certaines activités, mais je crois que M. Forster a tout à fait raison, si les 10 provinces essayaient de tout faire, il serait très difficile d'éviter le gaspillage des ressources.

**M. Herbert:** Pourrais-je passer tout de suite à une autre question qui a quelques implications fédérales. Il s'agit des étudiants étrangers. Si je l'aborde maintenant, c'est dû aux inquiétudes qui ont été soulevées à McGill. Je ne connais pas la situation dans votre région, mais il semble que, dans ce domaine, le gouvernement fédéral pourrait aider au financement. Qu'en pensez-vous?

**M. Watts:** Je crois que, du fait même de leur nature, les universités ne peuvent se limiter à leurs frontières. La qualité exceptionnelle des études réalisées dans certaines universités canadiennes peut en effet attirer des étudiants du monde entier. Nous estimons que ce genre de choses est d'ailleurs très sain à long terme pour le Canada. Non seulement les gens qui viennent ici contribuent-ils à enrichir nos propres étudiants mais lorsqu'ils rentrent dans leur pays, ils se font les ambassadeurs indirects du Canada. C'est certainement un rôle dans lequel le gouvernement fédéral a plus d'intérêt que les provinces.

À l'heure actuelle, je crois qu'un des effets malheureux des droits perçus pour les visas d'étudiants est que les provinces fixent des tarifs différents. On comprend pourquoi elles fixent des droits à percevoir car pourquoi le contribuable ontarien, québécois, albertain ou autre devrait-il payer les études d'étrangers? Mais les niveaux diffèrent et, de ce fait, les étudiants tendent à se concentrer dans certaines provinces qui décident alors de relever les droits qu'elles perçoivent pour les porter au niveau des autres provinces, et ainsi de suite. On essaie d'éviter la concentration en relevant les tarifs.

Je crois que c'est un secteur qui a au moins des relations indirectes avec notre politique étrangère, nos relations avec les autres pays; surtout dans le cas de notre assistance aux pays du Tiers monde. Nous avons profité, et j'ai personnellement eu la chance de faire des études à Oxford, d'une généreuse politique britannique touchant les étudiants venant de pays où les études étaient moins développées à l'époque. Je crois que le Canada peut jouer là un rôle dans le cadre de sa politique étrangère et de ses relations avec les autres pays.

Mais c'est le gouvernement fédéral qui pourra vraiment s'y intéresser. Cela l'intéresse directement alors que ce n'est pas le cas des provinces. Je suis donc d'accord avec vous.

**M. Herbert:** Merci.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman.

Part of our role is an educational function, and it struck me that it would be appropriate if Dr. Watts were to outline a typical career path of a young new Ph.D.: his or her age and salary. Presumably he or she would start as an assistant professor in most instances. At what age would that person tend to become an associate professor, and at what general salary, and then on through to a full professor? What would be a typical age and salary pattern as a full professor?

I wonder if you could add to that a brief explanation of the unique expectations we have of professors, in their teaching, research, and scholarship; and added to that, then, the conditions they must meet to make the promotion hurdle from assistant to associate, from associate to full professor.

**Mr. Watts:** I will attempt to answer that, but perhaps I will ask my colleagues to fill in, because there are two qualifications I would add right at the beginning. The first is that the situation is changing rather rapidly at the present time, for reasons that relate as much to the financial situation as to the age-structure situation. Just to add that qualification—the universities expanded rapidly in the sixties, and were forced to bring in, to cope with the very rapid increase—more than quadrupling in size in the case of my own university, and much more in the case of many other universities of the sixties—they brought in many young faculty members at that time to cope with it, and those people may now be in their low forties and so on. So you have a bulge that tends to affect promotional patterns, demands made upon them, opportunities for advancement, and so on. So what might be taken as a typical pattern gets affected by that particular situation.

Starting at the point of appointment, generally speaking it is at least, I think, 10 years of preparation from the time a person enters university before he reaches the particular point where he may have an academic appointment, although again it will vary a little from field to field. For instance, medicine is a rather complex field which is a little different from the general pattern. But that means at least it used to be said, anyway that the traditional starting point might have been somewhere around the age of 27 or 28, following a PhD and perhaps a couple of years of post-doctoral work—but, depending upon the field, appointment as an assistant professor.

• 1430

Starting salaries nowadays are a little hard to define; we are not appointing that many people at the present time. So the field is rather limited but, in terms of initial appointments, after that 10 years of work I suppose the starting salaries at the present time would be around \$22,000-\$23,000, again depending on the field. I might point out that that is one of our difficulties at that level, and I will identify difficulties as I go on, because of course we find that in fields like engineering our young graduates are being offered almost that identical salary. One of the problems is to persuade people to go that further route of three or four years of doctoral work, post-doctoral work, only to find at the end of that they are being offered

[Translation]

**Le président:** Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président.

Une partie de notre rôle est éducatif et je me demandais si M. Watts ne voudrait pas nous tracer un cheminement de carrière type pour un jeune diplômé titulaire d'un doctorat Ph.D. en nous précisant son âge et son traitement. On peut supposer qu'il commencerait comme professeur adjoint dans la plupart des cas. A quel âge cette personne pourrait-elle espérer devenir professeur associé et à quel traitement moyen, puis à quelle âge pourrait-elle devenir titulaire? Quels seraient l'âge et le traitement types d'un professeur titulaire?

Pourriez-vous ajouter à cela une brève explication des espoirs particuliers que nous fondons sur les professeurs, pour ce qui est de l'enseignement, de la recherche et des bourses; à quelles conditions doivent-ils satisfaire pour être promus d'adjoints à associés puis d'associés à titulaires?

**M. Watts:** J'essaierai de répondre, mais je demanderai à mes collègues de m'aider car je ferai deux réserves tout de suite. Tout d'abord, la situation évolue assez rapidement à l'heure actuelle pour des raisons qui touchent tout autant la situation financière que la répartition des étudiants par âge. J'ajouterai que des universités se sont développées très rapidement dans les années 60 et ont été obligées de plus que quadrupler leur effectif, comme dans ma propre université et bien davantage encore dans le cas de nombreuses autres universités, et d'embaucher de nombreux professeurs qui ont peut-être aujourd'hui tout juste dépassé 40 ans. Ainsi les promotions se ressentent-elles de cette surabondance de professeurs. C'est donc une situation particulière qui modifie quelque peu un modèle-type.

En partant de la nomination, il faut en général compter au moins 10 ans de préparation à partir du moment où une personne entre à l'Université et avant qu'elle puisse obtenir une nomination, mais cela varie un peu selon les domaines. Par exemple, la médecine qui est un domaine assez complexe diffère un peu du modèle général. On disait autrefois que l'on pouvait envisager commencer aux alentours de 27 ou 28 ans, après donc un doctorat et peut-être 2 ans d'études spécialisées et que selon le domaine, cela pouvait mener à une nomination de professeur adjoint.

Il est difficile de déterminer le traitement de base de nos jours car on n'engage pas tellement à l'époque actuelle. Je suppose qu'après ces 10 années de travail, le traitement de base s'établirait autour de \$22,000 à \$23,000 selon le secteur. Et je ferai remarquer que c'est là l'une des difficultés que nous rencontrons à ce niveau, et j'identifierai ces difficultés au fur et à mesure de mon exposé, quand naturellement dans les domaines comme le génie nos jeunes diplômés se voient offrir des salaires presque identiques. Une des difficultés, c'est de persuader les gens à consacrer trois ou quatre ans de leur vie à travailler un doctorat puisqu'à la fin on leur offre à peu près le même salaire que ce que le secteur privé offrirait à un diplômé

[Texte]

virtually the identical salary to what the private sector is offering our graduates in science and engineering, for instance. So that is illustrative of the problem.

Once appointed, at the present time, I suppose, promotion rates would be somewhat slower than they used to be because of that bulge I referred to. Most universities, however, do not deal with promotions on a quota basis but, rather, on the basis of performance and so on. And I suppose promotion to Associate Professor would come after, well, what would be the average at U of T, Dr. Ham?

**Mr. Ham:** Typically it would be six or seven years.

**Mr. Watts:** Thank you. Certainly it would be the same in our place. And then promotion which would take you in age terms probably somewhere around 33-34-35 depending on when the persons come in. Promotion to full Professor would come probably about 10 years after that, again depending on field, rate, and performance too, of course; some will take an awful lot longer; some a shorter period, depending on how outstanding they are. And the minimum salary level for full professors at that point now is probably on average about \$33,000. It varies again a little bit from university to university. Full professor, of course, is the final academic level, although some universities have a rank of Distinguished Professor; there may be half a dozen in that category in a whole university and they are special cases. But that would be the general pattern, I think. Have I filled in the sorts of things you had in mind? I would be glad to elaborate if there are further points. Would Don Forster or Jim Ham like to elaborate?

**Mr. Forster:** I will make one comment. When we are talking about salaries, one of the things we are seeing in Ontario is an extraordinary attraction blowing in from the west in terms of salaries that universities, particularly in Alberta, are offering faculty in Ontario universities who they are attracted by and want to move. So across Canada the pattern differs greatly.

**Mr. Watts:** I was quoting Ontario.

**Mr. Forster:** For example, I was in Vancouver recently and, of course, the Vancouver housing situation is such that UBC is having a great deal of difficulty recruiting people simply because of the enormous housing costs that people in Vancouver currently face.

We are in the process at Guelph of losing two of our best chemists to the United States—one to the University of Florida, one to the Texas A&M University, both endowed chairs. They are not moving particularly for salary; although that is a factor, especially when you translate it into U.S. dollars. But in one case, a chap at Guelph was getting about \$20,000 a year from NSERC in grants. It is a rather peculiar situation; you should not misinterpret that figure; it would be about average, I suppose, for a chemist. He has been guaranteed \$75,000 annually by the university in research funding. In addition to that he will, of course, have access to various federal funding agencies in the United States. So, when you are faced with that kind of situation with good people, you simply cannot match it. And off they go.

[Traduction]

en science et en génie par exemple. Ceci illustre donc le problème.

Une fois nommé, je suppose que l'avancement serait plus lent que dans le passé à cause de cette augmentation temporaire dont j'ai parlée. La plupart des universités cependant ne s'occupent pas de fournir de l'avancement sur une base de contingentement mais plutôt selon le rendement, etc... Je suppose que pour devenir un professeur associé il faudrait... quelle serait la moyenne à l'Université d'Ottawa, monsieur Ham?

**M. Ham:** Six ou sept ans.

**M. Watts:** Merci, ce serait certainement la même chose chez nous. Puis l'avancement vous amènerait probablement aux alentours de 33, 34, 35 ans. Pour devenir un professeur à part entière, il faudrait encore 10 ans selon le secteur, le rendement, etc. Il y en a qui mettront encore bien plus longtemps à atteindre ce niveau et d'autres bien moins. Le salaire minimal d'un professeur titulaire serait probablement en moyenne de \$33,000. Ceci varie un peu d'une université à l'autre. Professeur titulaire est naturellement le niveau le plus élevé à l'université bien que certaines universités ont prévu le niveau de professeur distingué et il y en a peut-être une douzaine dans cette catégorie. Mais ce serait, en général, la façon dont on procède. Est-ce que j'ai bien répondu à vos questions? Je suis prêt à vous donner des détails... est-ce que Don Forster ou Jim Ham va donner plus de détails?

**M. Forster:** J'ajouterai une remarque: en ce qui a trait aux salaires, nous voyons qu'en Ontario les professeurs se sentent extrêmement attirés par l'Ouest, particulièrement par l'Alberta, où les universités offrent des possibilités avantageuses de salaire à ceux qui veulent se déplacer. Donc il y a des grandes différences entre les situations au Canada.

**M. Watts:** Je parlais de l'Ontario.

**M. Forster:** Par exemple, j'ai récemment été à Vancouver et évidemment à cause de la situation du logement, l'Université de Colombie-Britannique a beaucoup de difficultés à recruter des gens.

Nous sommes sur le point à Guelph de perdre deux de nos meilleurs chimistes qui vont partir aux États-Unis; l'un à l'Université de Floride et l'autre à l'Université Texas A&M. Tous les deux vont aller occuper des chaises là-bas. Dans les deux cas il ne s'agit pas vraiment d'une question de salaire, bien que cette question puisse jouer, particulièrement si vous traduisez ces salaires en dollars américains. Mais dans un cas, cette personne de Guelph obtenait environ \$20,000 par an sous forme de subvention du Conseil des recherches en sciences naturelles et en génie. La situation est plutôt spéciale et il ne faudrait pas mal l'interpréter; ce serait une moyenne je suppose pour un chimiste. L'Université lui a offert aux États-Unis, \$75,000 par an sous forme de fonds à la recherche. En plus, il aura accès aux divers organismes de financement



[Text]

**Mr. Watts:** I am glad Don made the point he did, because I think it would be fair to say in my experience certainly, although it is the case occasionally, that salaries are not usually the real crunch; it is research opportunities, scholarship opportunities. I do not want to decry the salary; it is important. But people rarely move solely for salary unless they can see also that the opportunity for scholarship research teaching conditions and so on are involved. We are increasingly finding that on that front as well as on the salary front, in recent years—I mean the last couple of years—we are getting severe competition from the west and even more from the United States.

• 1435

**Mr. Forster:** I cannot resist adding, in the case of the United States, when I think of our current immigration regulations and the fofofaw we have to go through. When the Americans want somebody, they get clearance very, very quickly.

**Mr. Watts:** It is tough fighting off the boarders from south of the border on this one.

**Mr. Thacker:** You were going to add, too, just a few comments with respect to the three dimensions of a professor: teaching, research and scholarships.

**Mr. Watts:** I am sorry, yes. Certainly we expect, and I think this is the norm in most universities, but taking Queen's just as an illustrative example, we expect every professor to be engaged in the three major areas. The first is teaching, undergraduate and graduate. The second area is research and scholarship, which is related to his teaching, and it is that research which I think shapes his or her teaching and gives it the quality of working on the intellectual frontier that makes university teaching what it is. The third area is what we would generally put in a broad category of service to the community. That may mean an administrative role within the university, but even more important, this involves work in relation to . . . I am using "community" in the broad sense, not just the local community of the city, and it depends so much on the field. If he is an engineer, it may be consulting and helping private industry in particular problems; if he is a political scientist like me, it may mean involvement in consulting with governments. But I take those just as two sorts of illustrations. That area is an area where the university professor uses the knowledge he has developed, the scholarship he has done, to put it to the service of the community to tackle particular problems.

The particular mix will vary with individuals; some will spend a bit more time on research, some a bit more time on the public-service side, but that may also differ at different points in his career. A person may be called upon for public service more often after he has developed his or her reputation in scholarship in a particular area and so on. But we believe that all three areas are important and all three are taken into account as part of our promotion.

[Translation]

fédéraux des États-Unis; par conséquent, vous ne pouvez pas leur offrir autant ici et ils s'en vont.

**M. Watts:** Je suis fier que M. Don ait indiqué ceci car je crois qu'il serait juste de dire que d'habitude ce n'est pas uniquement le salaire qui décide quelqu'un à partir mais ce sont les possibilités dans le domaine de la recherche, les possibilités dans le domaine des bourses. Je ne voudrais pas sous-estimer le salaire qui est très important mais les gens déménagent rarement pour les questions de salaires mais plutôt pour des questions de plus grandes possibilités de bourses, de recherches, d'enseignement, etc. Nous constatons depuis quelques années, sur ce plan-là et celui des salaires, une sérieuse concurrence de la part des universités de l'Ouest et encore plus des universités américaines.

**M. Forster:** Je ne peux pas m'empêcher de mentionner la simplicité des procédures d'immigration aux États-Unis, en comparaison de l'extrême complexité de nos Règlements actuels. Quand les Américains veulent quelqu'un, ils obtiennent l'approbation très rapidement.

**M. Watts:** Nous avons du mal à contrer le jeu des Américains à ce sujet.

**M. Thacker:** Vous alliez ajouter quelques mots au sujet des trois aspects du travail d'un professeur, c'est-à-dire l'enseignement, la recherche et les bourses.

**M. Watts:** Oui. Je crois que l'université Queen's ressemble à la plupart des universités à cet égard, le travail de nos professeurs est composé de trois domaines principaux. Tout d'abord, l'enseignement dispensé aux étudiants des divers cycles. Deuxièmement, les travaux de recherche et dans le cadre de bourses qui sont reliés aux cours offerts par les professeurs et qui, grâce à leur caractère d'innovation, leur permettent d'offrir un enseignement d'un calibre universitaire. Le troisième aspect peut se classer dans la rubrique assez générale d'un service communautaire. Je parle de communauté dans son sens le plus large et non seulement de la ville où se trouve l'université. Cela varie beaucoup selon le domaine, mais il peut s'agir d'un rôle administratif au sein de l'université. Un ingénieur peut travailler comme expert-conseil et peut proposer des solutions à certaines difficultés de l'industrie privée; pour le professeur de sciences politiques, comme moi, il peut y avoir des consultations avec le gouvernement. Je vous donne ces deux cas à titre d'exemples. Le professeur universitaire met ainsi ses connaissances à la disposition de la collectivité afin de résoudre certains problèmes.

Le temps accordé à ces trois éléments varie selon la personne; certains professeurs se consacrent davantage à la recherche, certains se concentrent un peu plus sur les services communautaires mais là encore, la situation peut changer au cours d'une carrière. Une personne qui est devenue réputée pour ses travaux dans certains domaines sera peut-être plus souvent appelée à faire profiter de ses lumières les organismes publics. Mais les trois aspects sont importants pour nous et influent sur les décisions de promotion.

*[Texte]*

When we promote someone to full professor, there is a very rigorous process of review by a committee, including the obtaining of external references to ensure that he or she has a national or international reputation in his or her field of work and a review of the sort of work they do for the community as well as the quality of the teaching they do. So, all three elements are very important elements.

**Mr. Thacker:** I have no further questions.

**The Chairman:** Gentlemen, I wonder whether you could elaborate a little further on the question of financing.

Dr. Watts, when questioned by my colleague, Mr. Blenkarn, indicated that if he could resolve the political question about the control of fees in Ontario that he would not be averse to a system whereby some of the money would go to student aid and therefore have an increase in fees. But then you said that really you preferred the EPF kind of arrangement with some changes. Suppose the federal government would suggest that they would go further into student aid through the tax structure, through some scheme of deferred taxation instead of loans and that sort of thing, would you agree if you could resolve the question of the fee control with a system where a greater part of the federal government's share for post-secondary education would go directly to students and then you would have to deal with them regarding the fee structure?

**Mr. Watts:** I myself personally—and I would invite the others to comment—would have no opposition to such an arrangement. The point I wanted to emphasize, however, was that increasing help to the students is no help unless the universities get, from some source, fees or through EPF, or somewhere, the resources to provide those students with the facilities. That is, giving aid to the students is very commendable and desirable and I endorse it thoroughly, but we have to provide the teachers, the classrooms, the equipment, the library—all these things—and unless we have some source for that purpose all that increased student aid does is give the opportunity to come to something that is inferior.

• 1440

**The Chairman:** You do not see a division of responsibility, with the federal government providing student aid directly and maybe the provinces—with the exception of some provinces, where still they would have some developmental costs, and smaller universities where maybe you could have special agreements, without being parochial here—having responsibility for maintaining the basic infrastructure, the human infrastructure?

**Mr. Watts:** Could I qualify what I said one step further, then? That is dealing with the educational side of the operation. There still remains, of course, the funding of the infrastructure for research, and that side of things, which needs to be covered. I would be concerned if the federal government were to abdicate that aspect, totally, to the provinces. I think the provinces have an interest and a role, do not get me wrong. I am not denying that the provinces have a legitimate interest, but what I am saying is, so does the federal government. Within that one particular area that you have defined, I think

*[Traduction]*

Quand une personne est nommée professeur titulaire, elle fait l'objet d'une étude minutieuse de la part d'un comité. Il faut obtenir des références attestant une réputation nationale ou internationale dans son domaine, des indications concernant le travail communautaire et la qualité de l'enseignement. Donc les trois éléments sont tous très importants.

**M. Thacker:** Je n'ai plus de question.

**Le président:** Messieurs, pourriez-vous nous parler un peu plus de la question du financement?

En réponse à une question posée par M. Blenkarn, Dr Watts a répondu que s'il était possible de résoudre la question politique concernant le pouvoir de décision en matière de frais de scolarité en Ontario, il ne s'opposerait pas à une solution selon laquelle certains des crédits seraient affectés comme aide aux étudiants, permettant ainsi une hausse des frais. Mais vous avez dit ensuite que vous préféreriez l'accord sur le financement des programmes établis, avec certaines modifications. Dans l'hypothèse d'une intervention fédérale axée sur le régime fiscal, disons une sorte d'imposition différée pour remplacer les prêts, seriez-vous prêt à accepter qu'une plus grande proportion de la contribution fédérale à l'enseignement postsecondaire soit affectée directement aux étudiants, quitte à devoir modifier ensuite les frais de scolarité?

**M. Watts:** Personnellement, et j'invite les autres à exprimer leur point de vue, je ne m'opposerais pas à un tel arrangement. Je tenais simplement à signaler qu'une aide accrue aux étudiants ne sert à rien si les universités n'obtiennent pas, d'une source ou d'une autre, grâce à la majoration des frais de scolarité ou du PFE, les ressources pour offrir les programmes nécessaires. Aider les étudiants est un but tout à fait louable et souhaitable que j'appuie entièrement, mais il faut qu'il y ait des professeurs, des salles de conférence, de l'équipement et une bibliothèque, et sans les moyens de financer tout cela, l'accroissement de l'aide aux étudiants ne fait que faciliter l'accès à un enseignement inférieur.

**Le président:** Donc, pour vous, la répartition des responsabilités n'est pas clairement définie, avec le fédéral qui offre les prêts aux étudiants et les provinces qui doivent maintenir l'infrastructure nécessaire, y compris le personnel, à l'exception de quelques provinces où il reste des coûts de développement et quelques petites universités pour lesquelles il devrait y avoir des arrangements spéciaux?

**M. Watts:** Je vais expliciter ce que je viens de dire. J'ai parlé uniquement de questions qui touchent l'enseignement. Il reste aussi le financement de l'infrastructure nécessaire pour la recherche. Je m'inquièterais si le Fédéral abandonnait entièrement cette responsabilité aux provinces. Certes, les provinces ont un intérêt et un rôle à jouer, je ne le nie pas, mais c'est aussi le cas pour le gouvernement fédéral. L'hypothèse que vous avez décrite serait une possibilité, mais ne constitue qu'un élément d'un ensemble.



[Text]

that would be a possibility, but that is only one part of the total picture.

**The Chairman:** Mr. Haney had a question.

**Mr. Haney:** You mentioned the recent study done, I believe by CCFUR—was it?—on research.

**Mr. Watts:** It is a novel name, CCFUR, which is a federal-provincial committee that meets at periodic intervals regarding university research.

**Mr. Haney:** It was that there is an administrative, and I guess you would say an infrastructure, cost which is equal to the basic grant that comes from the research councils. I was wondering what you would think of the research councils being given enough money to pay that 100 per cent as part of the federal transfer. In that case, the money would flow directly to the universities, I would gather, rather than through the provinces. But if you were, as the committee is doing, looking for ways to—What I am saying, I guess, is that they would not have any extra money to spend, it is a question, I suppose, of whether they can take part of the EPF money and channel it in that direction.

**Mr. Watts:** I know the question was directed at me, but Jim Ham seems to be keen to answer it, so may I ask him to do so?

**Mr. Ham:** All of these questions are obviously interesting to all of us. The one point that I would first make is that this sort of dollar for dollar, I think, pertains primarily in the science and medical areas, where the federal funding through NSERC and the Medical Research Council is very firmly established. If you look at the social sciences and humanities, I think the situation is not the same at all. In the humanities, for example, the level of funding from the federal councils relative to the science-based councils is significantly lower, and the infrastructure for scholarly work is provided much more on a provincial level through libraries.

The one basic concern that most people in the universities would have about a system of funding the indirect costs of research is not that it is not sound in principle—in the U.S.A. there is much more of this than there is in Canada—but there is the issue of the stability of this. Our chairman has talked about the infrastructure for research, the long-term nature of universities, and the importance of maintaining that capability without sharp fluctuations responding to immediate trends of interest, and so on. While the payment of direct cost is fundamentally sound and would be supportive of those universities in the country that are strongly involved in research, it would leave the infrastructure question, I think, less well answered for those institutions that are not strongly rooted in research. My institution happens to be, so speaking in very narrow parochial terms that sort of idea would be appealing to us. I suspect it would not be appealing to a good number of institutions. But then I simply raise with you a political issue. That is, what confidence would there be that, in the fluctuations of research funding we have seen in the last 10 years in this country, this whole program would not just fluctuate up and down with the sense of political importance? So I think there is a stability issue, and since universities are long-term institutions, that really has to be thought carefully about. I do

[Translation]

**Le président:** M. Haney avait une question.

**M. Haney:** Vous avez mentionné une étude effectuée récemment par le Conseil canadien pour la recherche universitaire, je crois.

**M. Watts:** Oui, il s'agit d'un comité fédéral-provincial qui se réunit régulièrement pour discuter de la recherche universitaire.

**M. Haney:** Il y a un coût administratif, ou un coût relié à l'infrastructure, qui est aussi important que la subvention accordée par les conseils de recherche. Si ces conseils pouvaient payer la totalité du coût, dans le cadre d'un transfert fédéral, qu'en penseriez-vous? Dans ce cas, l'argent serait accordé directement aux universités plutôt que par le biais des provinces. Il ne s'agit pas d'augmenter les crédits, mais simplement de prendre une partie de ceux qui sont prévus dans le cadre du FPE et de les transmettre directement.

**M. Watts:** Je crois que M. Ham tient à répondre à cette question.

**M. Ham:** Toutes ces questions nous intéressent beaucoup. Je dirais d'abord que votre observation s'applique surtout à la recherche scientifique et médicale où le financement fédéral par le CRSNG et le CRM est déjà fermement établi. Ce n'est pas du tout la même chose pour les sciences sociales et humaines. Le niveau de financement des conseils fédéraux pour les sciences humaines est sensiblement inférieur, et ce sont surtout les provinces qui offrent l'infrastructure nécessaire pour les travaux poussés, par l'intermédiaire des bibliothèques.

Ce n'est pas le principe du financement des coûts indirects de la recherche qui nous paraît mauvais, et c'est d'ailleurs une pratique beaucoup plus répandue aux États-Unis qu'au Canada, mais plutôt la stabilité de cet arrangement. Notre président a parlé de l'infrastructure nécessaire pour la recherche et de la nécessité de garantir la stabilité des universités sans d'importantes fluctuations dues aux tendances du moment. Même si le paiement des coûts directs est essentiellement un bon principe de nature à aider les universités canadiennes qui font beaucoup de recherches, il réglerait moins bien la question d'infrastructure dans les institutions qui n'ont pas une forte tradition de recherches. Mon université profiterait certainement de cette mesure, mais je crois qu'elle n'intéresserait pas bon nombre d'institutions. Il y a aussi la question politique. Compte tenu des fluctuations du financement de la recherche depuis 10 ans, pourquoi croire que le même phénomène ne se reproduirait pas dans ce cas-ci, selon le climat politique? Cet aspect de la stabilité mérite donc une attention particulière, étant donné les travaux de longue haleine faits dans les universités. Je ne sais pas si les autres membres de notre délégation sont d'accord là-dessus.

[Texte]

not know whether other members of the panel would support me in that.

**Mr. Forster:** There is just one other aspect. I think there is a potential danger of conflicts with those provinces that are now announcing, if not implementing, significant commitments to research, industrial research and other kinds of applied research, within provincial boundaries. For the universities in Ontario and, I suspect, the universities in Alberta and B.C., this could be a very significant problem where we would in fact be faced with a clash of responsibilities in terms of what we did take on. I think it is part of the general problem I referred to earlier in Canada of finding some way to reconcile and co-ordinate research in these major areas of public concern across the country and not have the federal government and the provinces working at cross-purposes.

**Mr. Haney:** I would just like to make a comment on that. Having been associated with the post secondary program for good or ill since its institution in 1967, I feel very conscious of the proprietary way provinces look at education. It is very much illustrated by the 1977 agreement, or so-called agreement, where the federal government asked to be included on the forum. I think it is probably correct to say they have never been invited. The provinces said that they had the Council on Educational Administration, and I think that was virtually the end of it. It is very difficult to see how we are going to put in place the kind of mechanism you are thinking of. There is no indication out there that the provinces want this to happen and, on the federal side, I am not sure how many people are around who know enough to really do that kind of a job. However, that is just a comment, perhaps out of place. I am not sure.

**Mr. Watts:** All I can say is that I share your concern.

**The Chairman:** I would like to note to Dr. Forster that he and I have had some indirect interest in the last year or so. I was chairman of the Parliamentary Task Force on North-South Relations and we heard a lot about your agricultural vocation at Guelph, particularly since your M.P., Dr. Schroder, was a very active member of that task force. I learned a lot about the very valuable work you have done in the field of agricultural research for the benefit of the Third World and I hope you can get to do more. In fact, I think—and I agree there with Mr. Herbert, I believe it was, who raised this—that the federal government can play a role in terms of a north-south policy or the International Development Cooperation in co-operation with the universities.

I want to thank you very kindly, gentlemen, for your very valuable contribution. I assure you it will be seriously considered. I would like at this time, while we are closing this stage of our public hearings in Toronto, to thank publicly everyone who came before us, some of them at short notice. We appreciate that very much. We are working under a tight time constraint but we think that the kind of co-operation we have had has been very helpful and we are very grateful for it. My colleague, Mr. Blenkarn, opened up the hearings in Toronto on my behalf yesterday morning; I am happy now to

[Traduction]

**M. Forster:** Permettez-moi d'aborder un autre aspect. Il existe la possibilité de conflit avec les provinces qui annoncent maintenant, et parfois appliquent, des projets de recherches industrielles et appliquées. Les universités en Ontario, et aussi en Alberta et en Colombie-Britannique, je crois, pourraient se trouver partagées entre deux responsabilités. Cela est relié au problème général que j'ai déjà mentionné, c'est-à-dire la nécessité de trouver une façon de coordonner la recherche au Canada dans les principaux secteurs d'intérêt public en évitant des conflits entre le fédéral et le provincial.

**M. Haney:** Je voudrais faire une observation là-dessus. Ayant participé au programme post-secondaire depuis sa création en 1967, je suis très conscient de l'attitude d'exclusivité des provinces à l'égard de l'éducation. Elle est très bien illustrée par le prétendu accord de 1977 où le gouvernement fédéral a dû demander de participer aux discussions. Je crois qu'il n'a jamais été invité. Les provinces ont simplement répondu qu'elles avaient le conseil de l'administration de l'éducation, et je crois que cela s'arrêtait là. Il est très difficile d'imaginer comment on pourrait mettre en place le genre de mécanisme que vous suggérez. Les provinces n'ont manifesté aucun intérêt dans ce sens et, pour ce qui est du fédéral, je ne sais pas combien il y aurait de personnes suffisamment renseignées pour faire ce travail. C'est simplement une observation, peut-être mal à-propos.

**M. Watts:** Je partage votre inquiétude.

**Le président:** Je devrais mentionner que M. Forster et moi-même avons eu quelques intérêts communs indirects au cours de l'année dernière. J'ai été président du groupe de travail parlementaire chargé d'étudier les relations nord-sud et nous avons beaucoup entendu parler de la vocation agricole de votre institution à Guelph, d'autant plus que votre député, le Dr. Schroder, était un membre très actif de notre groupe. J'ai beaucoup appris concernant le travail très utile que vous avez fait dans le domaine de la recherche agricole pour le Tiers monde. J'espère que vous pourrez en faire davantage. Comme l'avait proposé M. Herbert, je crois que le gouvernement fédéral pourrait travailler de concert avec les universités dans le domaine de la coopération et du développement international.

Je voudrais vous remercier, messieurs, de votre contribution précieuse. Elle sera étudiée avec grande attention. A la conclusion de nos audiences publiques à Toronto, je tiens à remercier tous nos témoins, dont certains se sont préparés avec très peu d'avis. Nous vous en sommes fort reconnaissants. Nous avons un calendrier très serré et nous apprécions beaucoup votre aide. C'est mon collègue, M. Blenkarn, qui a ouvert pour moi les séances à Toronto hier matin et j'ai maintenant le plaisir d'ajourner la réunion jusqu'au lundi 11 mai à 9 h 30 à Ottawa.



[Text]

adjourn the meeting to Monday: May 11, at 9.30 a.m. in Ottawa.

**Mr. Watts:** Before you go may I add one final comment from our side? We just want to thank you for the opportunity to present our views and to say that we recognize we have not given you any simple or easy answers to the terribly complex questions before you. We know the limited resources the federal government has to deal with. I think the most important message we want to convey is that it is not just an issue of saving money because if it is saved in the wrong way we are going to be much worse off farther down the road. We wish you well in what we know is a very difficult task. We know we have not made it easy for you but we think what you are doing is very important. Thank you very much.

**Mr. Blenkarn:** Dr. Watts, you will be interested to know that the federal government paid 18.46 per cent on its T bills today and that the new Bank of Canada rate is 18.71.

**The Chairman:** The meeting is adjourned until Monday at 9.30 a.m. in Ottawa.

[Translation]

**M. Watts:** Puis-je ajouter une dernière remarque? Nous vous remercions de cette occasion qui nous a été offerte de présenter notre point de vue et nous reconnaissons que nous n'avons pas eu de réponses simples à proposer aux questions extrêmement complexes dont vous êtes saisis. Nous savons que les ressources du gouvernement fédéral sont limitées. Nous tenons à souligner que le simple fait de réaliser des économies ne veut pas dire grand-chose si cela ne fait qu'empirer notre situation à l'avenir. Nous vous souhaitons bonne chance dans votre entreprise très difficile. Nous savons que nous n'avons pas rendu votre tâche plus facile, mais nous croyons que votre travail est très important. Encore une fois, nous vous remercions.

**M. Blenkarn:** Monsieur Watts, cela vous intéressera de savoir que le gouvernement fédéral a versé un intérêt de 18.42 p. 100 pour ses bons du Trésor, tandis que le nouveau tarif préférentiel de la Banque du Canada est de 18.71.

**Le président:** La séance est levée jusqu'à lundi à 9 h 30 à Ottawa.

## APPENDIX "FISC-18"

March 30, 1981

The Hon. William G. Davis  
Premier of the Province of Ontario  
Queen's Park  
Toronto, Ontario  
M7A 1A1

My dear Premier,

The House of Commons has given a mandate to a Special Committee of the House of Commons to act as a Parliamentary Task Force to study fiscal arrangements between the federal government and the provinces and to report to the House of Commons no later than June 26, 1981. Our report will contain recommendations which we hope will help the government in establishing its position in negotiation with the provincial governments which will be undertaken next fall leading to a new set of arrangements for April 1st, 1982.

The terms of reference require the Committee to examine the programs authorized by the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977* focussing, in particular, on fiscal equalization, the tax collection agreements, the Canada Assistance Plan, and Established Programs Financing within the context of the government's expenditure plan as set out in the Octobre 28, 1980 Budget.

The work of the Task Force will take into account briefs received from various organizations interested in these matters as well as the perspectives of the different levels of government. It will, of course, be of major importance for us to study thoroughly the views of the provincial governments.

Meetings will be held in Ottawa and in each of the provincial capitals during the months of April and May. As Chairman of the Task Force, I am writing to inform you that when our group travels to Toronto we would be pleased to meet either publicly or privately with ministers and officials designated by you. We recognize that in view of the fact your government will be negotiating with the federal government, there may be reservations about appearing publicly before us. It is your wish, however, we want you to know that we would give priority to provincial ministers or officials in our public hearings either in Ottawa or in your capital. In any event, we would benefit greatly from private meetings with them and we consider it important to hear and understand provincial views and positions before making a political judgment on our mandate.

I look forward to hearing from you in this regard.

Believe me, my dear Premier,

Yours sincerely,

original signed by  
Herb Breau, M.P., Chairman  
Parliamentary Task Force on  
Federal-Provincial Fiscal Arrangements.

## APPENDICE «FISC-18»

Le 30 mars 1981

Le très honorable William G. Davis  
Premier ministre de l'Ontario  
Queen's Park  
Toronto (Ontario)  
M7A 1A1

Monsieur le Premier ministre,

La Chambre des communes a confié à un de ses comités spéciaux le mandat d'agir à titre de groupe de travail parlementaire, pour étudier les accords fiscaux conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces et de lui faire rapport au plus tard le 26 juin 1981. Notre rapport contiendra donc des recommandations qui, nous l'espérons, aideront le gouvernement à définir sa position dans les négociations avec les gouvernements provinciaux, qui débiteront à l'automne prochain et qui donneront lieu à un nouvel ensemble d'accords à compter du 1<sup>er</sup> avril 1982.

Le mandat prévoit que le Comité doit étudier les programmes autorisés aux termes de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, insistant plus particulièrement sur la péréquation des accords de perception fiscale, le Régime d'assistance publique du Canada et le financement des programmes établis dans le contexte du plan de dépenses gouvernementales défini au budget du 28 octobre 1980.

La tâche du groupe de travail consistera à prendre connaissance et à tenir compte des mémoires reçus des divers organismes qui s'intéressent à ces questions, de même que des perspectives des divers niveaux de gouvernement. Il est évidemment capital que nous étudions à fond le point de vue des gouvernements des provinces.

Des assemblées auront lieu à Ottawa et dans chacune des capitales provinciales durant les mois d'avril et mai. En ma qualité de président du groupe d'étude, je vous écris pour vous aviser que lorsqu'un groupe se rendra à Toronto, il nous ferait plaisir de se rencontrer soit publiquement soit en privé avec les ministres et les cadres que vous voudriez bien désigner. Nous reconnaissons que dû au fait que votre gouvernement négociera avec le gouvernement fédéral, il pourrait y avoir des restrictions concernant votre comparution devant nous. Si vous le préférez cependant, nous vous faisons savoir que nous accorderons la préséance aux ministres provinciaux ou aux cadres à nos séances publiques soit à Ottawa ou dans votre capitale. A tout événement, il nous serait avantageux de tenir des séances privées avec eux et nous considérons qu'il importe d'entendre et de comprendre les manières de voir et les positions provinciales avant de rendre un jugement politique concernant notre mandat.

J'anticipe recevoir de vos nouvelles à cet égard.

Croyez-moi, cher premier ministre,

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Copie originale signée par  
Herb Breau, député, président  
du Groupe d'étude parlementaire concernant  
les arrangements fiscaux entre  
le gouvernement fédéral et les provinces.



April 23, 1981

Le 23 avril 1981

Herb Breau, Esq., M.P.,  
Chairman,  
Parliamentary Task Force on  
Federal-Provincial Fiscal Arrangements,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Mr. Breau,

The Premier received your letter of March 30, 1981, and has asked that I advise you that I will meet privately with you and your associates when you visit Toronto.

Mr. Honey has spoken to my deputy and I understand your staff will arrange a mutually convenient time with my secretary.

I'll look forward to a constructive discussion that hopefully will assist us all in resolving some very important issues.

Yours sincerely,

Frank S. Miller  
Treasurer of Ontario

c.c. Hon. Williams G. Davis, Q.C.

Monsieur Herb Breau, député  
Président  
Comité spécial sur les accords fiscaux  
entre le gouvernement fédéral et les provinces  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur,

Le Premier ministre a reçu votre lettre du 30 mars 1981 et je vous informe que je vous accorderai un entretien privé, à vous et à vos collègues, lors de votre passage à Toronto.

M. Honey s'est entretenu avec mon député et votre personnel s'entendra avec mon secrétaire sur une date et une heure de rencontre mutuellement acceptables.

Je mise sur cette occasion pour avoir un échange constructif qui, je l'espère, nous aidera à résoudre certaines questions très importantes.

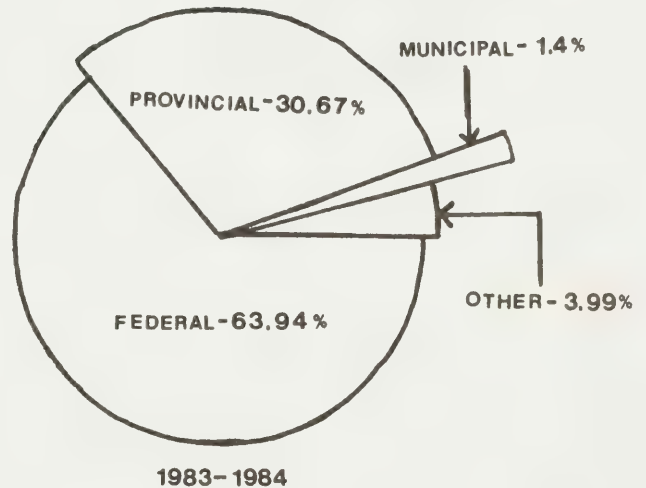
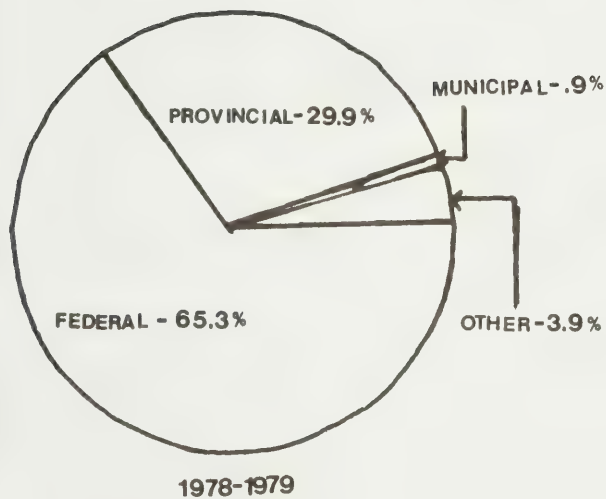
Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Trésorier de l'Ontario  
Frank S. Miller

c.c. L'hon. William G. Davis, C.R.

## APPENDIX "FISC-19"

## SHIFTING THE LOAD

A STUDY OF THE FUTURE FUNDING  
OF HUMAN SERVICES IN  
WATERLOO REGION

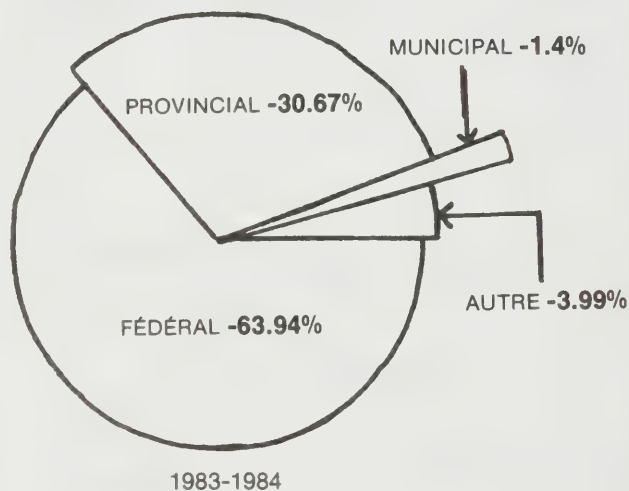
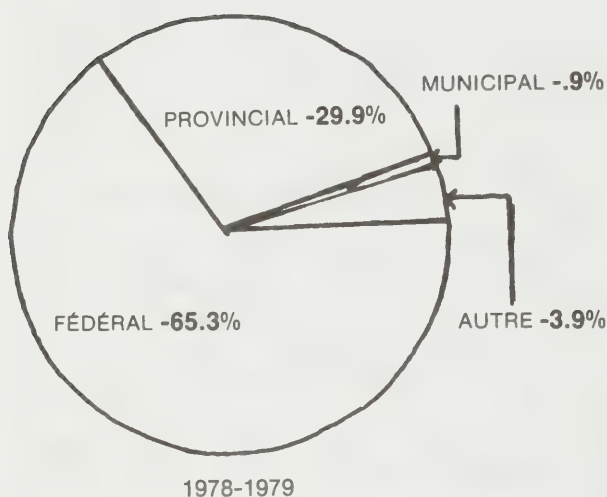
SOCIAL PLANNING COUNCIL  
OF  
KITCHENER-WATERLOO



## APPENDICE «FISC-19»

# DÉPLACER LE FARDEAU

## UNE ÉTUDE DU FINANCEMENT FUTUR DES SERVICES PERSONNELS DANS LA RÉGION DE WATERLOO



CONSEIL DE PLANIFICATION SOCIALE  
DE  
KITCHENER-WATERLOO

## SHIFTING THE LOAD

A Study of the Future Funding of Human Services in  
Waterloo Region

## WRITTEN BY:

Ernie Ginsler  
Linda Steward  
Jacquelyn Berry

## RESEARCH BY:

Greg McFarlane  
Linda Steward

May 1981

THE SOCIAL PLANNING COUNCIL OF  
KITCHENER-WATERLOO

18 Queen Street North  
Kitchener, Ontario.  
N2H 2G8

May, 1981

I would like to take this opportunity to thank all those people and institutions without whose help the completion of this study would have been impossible.

The assistance provided by the Department of Health and Welfare proved essential to an understanding of the nature of federal/provincial cost-sharing. The cooperation and help which was extended by the Ministry of Community and Social Services, the Ministry of Health and the Ministries of Revenue and Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs was of immeasurable value. The staff of the local Revenue and Taxation Office and the information provided by local organizations was essential to the successful completion of this project.

We are particularly grateful to the Senior Advisor on Federal/Provincial Cost-Sharing, Jack McKnight and to those other individuals who provided bibliographic sources and additional aid.

This research was made possible by a grant from the Sumer Youth Employment Program of the Federal Government.

Finally, we would appreciate hearing from any readers who have comments, criticisms, or suggestions for further research.

Sincerely yours,

Wendy Wright  
President

## DÉPLACER LE FARDEAU

Une étude du financement futur des services sociaux dans la  
région de Waterloo

## RÉDACTEURS:

Ernie Ginsler  
Linda Steward  
Jacquelyn Berry

## RECHERCHISTES:

Greg McFarlane  
Linda Steward

Mai 1981

LE CONSEIL DE PLANIFICATION SOCIALE DE  
KITCHENER-WATERLOO

18, Queen Street North  
Kitchener Waterloo  
N2H 2G8

Mai 1981

Je saisis cette occasion pour remercier toutes les personnes et toutes les institutions qui ont rendu possible la réalisation de cette étude.

Le ministère de la Santé et du Bien-être social, grâce à l'aide qu'il nous a accordée, nous a permis de comprendre la nature des ententes à frais partagés, conclues entre le fédéral et les provinces. La collaboration et l'assistance du ministère des Services communautaires et sociaux, du ministère de la Santé et des ministères du Revenu et du Trésor ainsi que des Affaires économiques et intergouvernementales sont inestimables. Ce projet a pu arriver à terme, grâce au personnel du bureau local du ministère du Revenu et de l'Impôt et grâce aux renseignements fournis par les organismes locaux.

Nous sommes particulièrement reconnaissants à M. Jack McKnight, conseiller supérieur en matière de partage des frais entre le fédéral et les provinces, et à tous ceux qui ont contribué à la constitution de la bibliographie et qui nous ont fourni toute autre forme d'aide.

Cette recherche a pu être faite, grâce à une subvention du programme d'Emplois d'été pour étudiants, parrainé par le gouvernement fédéral.

Enfin, nous aimerions que tous ceux qui ont des observations, des critiques ou des suggestions à faire nous les transmettent, afin que nous les étudions.

Bien cordialement

Le Président  
Wendy Wright



## EXECUTIVE SUMMARY

The federal budget estimates include projections for federal spending through fiscal 1983-84. These indicate a significant withdrawal of federal support from the social affairs envelope which covers such spending areas as health, income security, social services, social housing and post-secondary education.

Two scenarios for 1983-84 were created to illustrate the shifts in intergovernmental funding requirements based on these federal estimates. The first is based on equal federal increases for all social affairs programs. The second assumes higher increases for high-profile Federal programs such as Old Age Security, Unemployment Insurance, etc.

Both scenarios were found to have similar net effects. In order to maintain status quo funding of social programs: i) the province will have to contribute more than ever to human services; ii) charitable giving and post-secondary tuition will have to increase dramatically; and iii) considerably more funds (a 55% increase) will have to come from the municipal property tax base.

This last conclusion means that there will be a shift in revenue gathering from a progressive income tax system to a more regressive property tax system. This will have the effect of putting elderly home owners and others on fixed income at even greater risk than they are already experiencing.

The federal reduction in total funding will also make it much more difficult for the senior government to continue their insistence on minimum national standards of accessibility and service when the cost-sharing agreements are re-negotiated in 1982.

## INTRODUCTION

An analysis and projection of the past and future funding of human services is an ambitious project to undertake at any time. One might be forgiven for asking, then, why an organization would decide to undertake the preparation of such a report at this particular time. By way of an answer, there are several forces which have coincided to make this a propitious time to investigate the funding of human services. First, the present intergovernmental cost-sharing arrangements, the Canada Assistance Plan and the Established Programs Financing Act, by which the federal government transfers substantial sums of money to the provinces expire in 1982. The positions which the federal and provincial governments will take in renegotiating these cost-sharing agreements are presently under development. Secondly, the recent Federal Budget and budgetary estimates through 1984 indicate a significant lessening of federal dedication to human services financing.

## RÉSUMÉ

Les prévisions budgétaires fédérales incluent des projections des dépenses, d'ici l'année financière 1983-1984. On y note une nette diminution de l'appui accordé par le gouvernement fédéral aux affaires sociales, qui englobent la santé, la sécurité du revenu, les services sociaux, les logements subventionnés et les études postsecondaires, et autres.

Deux scénarios pour 1983-1984, ont été mis au point, pour illustrer l'évolution des besoins de financement intergouvernementaux, en fonction de ces prévisions budgétaires. Le premier se fonde sur des augmentations fédérales égales, pour tous les programmes d'affaires sociales. Le second suppose des augmentations supérieures, pour les programmes fédéraux de prestige, comme la sécurité de la vieillesse, l'assurance-chômage, et autres.

Les deux scénarios semblent avoir les mêmes conséquences. Pour maintenir le financement actuel des programmes sociaux: i) la province devra contribuer plus que jamais aux services personnels; ii) le bénévolat, de même que les frais de scolarité au niveau post-secondaire, devront augmenter considérablement et enfin iii) une part beaucoup plus importante des fonds (augmentation de 55%) devra provenir des impôts fonciers municipaux.

Cette dernière conclusion signifie qu'il se produira un déplacement dans les recettes de l'État, à savoir que nous passerons d'un système d'impôt sur le revenu progressif à un système d'impôt foncier plus conservateur. Ainsi les propriétaires âgés et les citoyens qui comptent sur un revenu fixe, seront plus menacés que jamais.

Compte tenu des restrictions imposées par le gouvernement fédéral dans le financement total, il lui sera beaucoup plus difficile de continuer à insister sur le maintien de normes nationales minimales d'accessibilité et de services, au moment de la renégociation des accords à frais partagés, en 1982.

## INTRODUCTION

Il est toujours très ambitieux d'entreprendre l'analyse et la projection du financement des services sociaux. Il y a donc lieu de se demander, peut-être, pourquoi un organisme déciderait de préparer un rapport de ce genre à cette époque-ci. Disons en guise de réponse que plusieurs forces ont joué, de telle sorte que le moment est maintenant venu d'entamer une étude sur le financement des services sociaux. D'abord, les actuels accords intergouvernementaux de participation aux frais, le Régime d'assistance publique du Canada et la Loi sur le financement des programmes établis, aux termes desquels le gouvernement fédéral remet d'importantes sommes aux provinces, expirent en 1982. Les deux niveaux de gouvernement sont actuellement en train de consolider les positions qu'elles défendront au cours des prochaines négociations des accords à frais partagés. En second lieu, le récent budget fédéral et les prévisions budgétaires pour 1984, laissent entrevoir une diminution substantielle

This indication as carried out in budget allocations will have profound effects on the funding of human services. Thirdly, the present constitutional debate and the eventual settling of the location of social policy responsibility with either the federal or provincial governments will determine for a considerable time whether minimum national standards for social programs as presently understood will continue to be a viable federal policy objective.

For several years now, social welfare organizations have discerned a creeping negativism which has begun to permeate the previous positive atmosphere around the provision of human services to people in need. This negativism which has coincided with the rapid increase in federal and provincial deficits, has tended to paint expenditures on social assistance, personal social services, social housing, post-secondary education, health, etc. as being necessary evils rather than necessary supports to people in need. The contemporaneous swing to the right, most visibly illustrated by the present massive budget cuts in the United States, has seen the Federal and Ontario Governments change the emphasis in their spending away from human services and towards economic development.

The purpose of this report is four-fold: 1) to provide some background on the history of cost-sharing by the federal government to provinces and municipalities for human services; 2) to provide a brief explanation of the effects of the present Federal budget on the provision of human services; 3) to develop two scenarios based on predictable federal behaviour as evidenced by budget estimates and speeches and to forecast their implications for provincial and municipal\* spending on human services; 4) to describe the major social planning and social policy implications of the two scenarios.

\*Throughout this report "municipal" will refer to the total of local and regional municipal spending.

## BACKGROUND

Cost-sharing became popular in Canada in the early 1900's. Provincial revenue was insufficient to provide growing urban areas with adequate services. Federal contributions through cost-sharing agreements were arranged to circumvent the technical, financial, and constitutional problems of divided responsibility, as well as to stimulate local government into providing minimum levels of service. Today, conditional cost-sharing agreements are less popular.

The major funding sources of social services, the Canada Assistance Plan and the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act have both been the object of considerable criticism by the Provinces. The federal government pays 50% of the cost of providing certain social services based on provincial expenditures. The source of dissatisfaction among many of the provinces is the stipulations which are attached to these feder-

de l'engagement du fédéral au titre du financement des services sociaux. Cette tendance se traduit dans l'affectation des crédits au budget et aura de profondes répercussions sur le financement des services qui nous intéressent. En troisième lieu, l'actuelle débat constitutionnel et l'éventuelle décision de confier la responsabilité de la politique sociale soit au gouvernement fédéral, soit à ceux des provinces, établira pour longtemps à l'avance si le maintien de normes nationales minimales, en égard aux programmes sociaux, comme nous les concevons actuellement, demeurera un objectif viable de la politique fédérale.

Depuis plusieurs années déjà, les organismes de bien-être social ont senti l'attitude négative qui a commencé à gâcher le climat autrefois favorable à la fourniture de services sociaux aux personnes dans le besoin. Ce négativisme a coïncidé avec l'augmentation rapide des déficits fédéraux et provinciaux, et a dépeint les dépenses engagées pour l'aide sociale, les services sociaux personnels, les logements subventionnés, l'éducation postsecondaire et la santé, comme des maux nécessaires plutôt que comme un soutien essentiel aux personnes nécessiteuses. L'actuel mouvement de retour vers la droite, qu'illustrent clairement les actuelles restrictions budgétaires imposées aux États-Unis, a amené les gouvernements fédéral et ontarien à délaisser les services sociaux pour dépenser davantage pour le développement économique.

Ce rapport a un quadruple objectif: 1) faire l'historique de la participation du gouvernement fédéral à la fourniture de services sociaux par les provinces et les municipalités; 2) exposer brièvement les répercussions de l'actuel budget fédéral sur la fourniture des services sociaux; 3) présenter deux scénarios élaborés, inspirés du comportement qu'on peut attendre du gouvernement fédéral, compte tenu des prévisions budgétaires et du discours du budget et en prévoir les implications eu égard aux dépenses engagées par les provinces et les municipalités\* au titre des services personnels; 4) décrire les principaux effets que peuvent avoir les deux scénarios, du point de vue de la politique et de la planification sociale.

\*Dans le présent rapport, le terme «municipal» englobe la totalité des dépenses municipales, locales et régionales.

## HISTORIQUE

Le partage des frais s'est imposé au Canada au début du siècle. Les recettes provinciales ne suffisaient plus à fournir aux centres urbains en pleine croissance les services dont ils avaient besoin. Le versement de contributions fédérales dans le cadre d'accords à frais partagés a contribué à résoudre les problèmes techniques, financiers et constitutionnels que posait le partage des domaines de compétence, tout en incitant le gouvernement local à n'offrir que les services minimaux. Aujourd'hui, les accords à frais partagés conditionnels sont bien moins populaires.

Les grandes sources de financement des services sociaux, le Régime d'assistance publique du Canada et la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides, ont fait l'objet d'amères critiques de la part des provinces. Le gouvernement fédéral assume la moitié des frais de fourniture de certains services sociaux qui dépendent des dépenses provinciales. Bien des provinces sont mécontentes des conditions dont sont assor-



al grants, in effect, the very nature of conditional cost-sharing agreements.

The provinces claim that conditional grants interfere with provincial priority setting, budgetary planning and efficiency, and program delivery. The federal government chooses the area of initiative, thus the province loses autonomy in choosing what areas of service need attention.<sup>1</sup>

The original intent of conditional cost-shared programs was to stimulate improved services within the provinces and to attain a uniform national standard of service. The impact of the Depression and wartime centralization caused the federal government to move into areas of provincial jurisdiction. What has been termed the "ambiguities of jurisdictional responsibilities"<sup>2</sup> opened the door to federal action in the area of social services in accordance with the increasing demand for such services. Through shared-cost programs the federal government was able to direct and stimulate certain social services by offering to return 50 cents for every provincial dollar spent in specific areas. Increased centralization after World War II caused the provinces to agitate for more consultation and participation in the development of programs.

Provincial dissatisfaction and federal concern over increased costs initiated a review of the funding of social welfare programs and the welfare system in general. This review coincided with financial changes taking place in former cost-shared programs which resulted in the Established Programs Financing Act.

In 1975 the federal government proposed replacing the welfare services provision of the Canada Assistance Plan and the Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act with new legislation. The Social Services Act known as Bill C-57, was introduced in 1977. For various reasons, one of which was the fact that this was still a conditional cost-shared agreement, the proposed bill was not acceptable to all the provinces.

Another plan was put forth by the federal government in May of 1978. This proposal became known as the Social Services Financing Act, Bill C-55. Unlike previous federal-provincial agreements in the social services field, this new proposal was not to be cost-shared but, rather, was a block funding arrangement. This block grant would be an unconditional 'growing' transfer based on the national per capita expenditure, growth of the Gross National Product, inflation, and national equalization.<sup>3</sup> This new proposal would allow the provinces more flexibility in determining the services requiring attention. The Social Services Financing Act was meant to replace the welfare services portion of the Canada Assistance Plan as well as the entire Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act.<sup>4</sup>

The duration of the bill was to be no less than 5 years. For 1977-78, the first year of the block-funding agreement, the federal government expenditure was estimated at \$577 million.

ties ces subventions fédérales et réprouvent le caractère conditionnel des accords à frais partagé.

Les provinces soutiennent que les subventions conditionnelles gênent l'établissement des priorités par les provinces, le processus de budgétisation et l'efficacité et la réalisation des programmes. Le gouvernement fédéral choisit la sphère d'activité, si bien que la province perd toute autonomie dans le choix des domaines de services qui demandent une attention spéciale.<sup>1</sup>

A l'origine, les programmes à frais partagé assortis de conditions visaient à améliorer les services dans les provinces et à établir une norme nationale uniforme de services. La crise économique et la centralisation causées par la guerre ont amené le gouvernement fédéral à s'immiscer dans des domaines de compétence provinciale. Les «ambiguïtés des domaines de compétences»<sup>2</sup> ont permis au gouvernement fédéral de faire son entrée dans le domaine des services sociaux, la demande augmentant dans ce domaine. Grâce aux programmes à frais partagés, le gouvernement fédéral était en mesure de diriger et de stimuler certains services sociaux, en offrant de contribuer 50 cents pour chaque dollar que la province affecterait à des domaines précis. La centralisation accrue qui s'est produite après la Seconde guerre mondiale a poussé les provinces à exiger davantage de consultation et de participation à l'élaboration des programmes.

Le mécontentement des provinces et l'inquiétude du fédéral face à la hausse des coûts ont donné lieu à un examen du financement des programmes de bien-être social et du système social en général. Cet examen coïncidait avec les changements financiers qui se sont produits dans les anciens programmes à frais partagés, qui résultaient de l'adoption de la Loi sur le financement des programmes établis.

En 1975, le gouvernement fédéral proposait de remplacer la disposition relative aux services sociaux, contenue dans le Régime d'assistance publique du Canada et la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides, par une nouvelle loi. La Loi sur les services sociaux, le bill C-57, a été déposée en 1977. Pour diverses raisons, dont le fait qu'il s'agissait toujours d'un accord à frais partagés sous condition, le projet de loi n'a pas été accepté par toutes les provinces.

Le gouvernement fédéral est revenu à la charge en mai 1978, avec la Loi sur le financement des services sociaux, le bill C-55. Contrairement aux accords précédemment conclus entre le fédéral et les provinces dans le domaine des services sociaux, cette proposition ne visait pas la participation au frais, mais plutôt une entente de financement global. Cette subvention globale devait être un transfert inconditionnel et «croissant», calculée en fonction des dépenses nationales per capita, de la croissance du produit national brut, de l'inflation et de la péréquation à l'échelle nationale.<sup>3</sup> Cette nouvelle proposition devait permettre aux provinces une plus grande souplesse dans l'établissement du rang prioritaire à accorder aux services. La Loi sur le financement des services sociaux devait remplacer la part des services de bien-être social prévue au Régime d'assistance publique du Canada de même que la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides.<sup>4</sup>

La loi devait rester en vigueur pendant au moins cinq ans. En 1977-1978, la première année de la mise en œuvre de l'accord de financement d'ensemble, les dépenses du gouverne-

In 1980 this figure was to rise to approximately \$798 million. Eventually this proposal was also withdrawn by the federal government. Much of the reason for the withdrawal lay in the federal government's experience with the Established Programs Financing Act, implemented in 1977 to replace cost-sharing agreements in the area of health services. Rapidly expanding federal expenditures in this area had caused the federal government to insist on changes to the Established Programs Financing Act as part of the agreement for the Social Services Financing Act. The provinces refused and Bill C-55 was withdrawn.

The federal and provincial governments share financial responsibility for health care although the method of co-financing health has undergone considerable change. In 1958 the first conditional grant for health was established. Hospital insurance, medical care and post-secondary education became the three largest conditional, cost-shared programs. Federal contributions to the provinces in the health field were based on a fifty percent cost-sharing formula falling under the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act and the Medical Care Act.

Commencing April 1, 1977 the federal-provincial cost-sharing formula which had applied to health, post-secondary education and medical care was terminated. The dramatic growth in federal spending on these three programs between 1967 and 1977 caused considerable concern. Federal authorities felt that these cost-shared programs were growing spending areas over which they had little control. Funding for these programs was based on provincial expenditures with no ceiling attached to federal contributions. The federal government matched dollar for dollar certain provincial expenditures in these areas.

The end result of a series of federal-provincial negotiations was the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977. The Act marks a major change in federal-provincial fiscal arrangements. The cost-sharing agreement of the years prior to 1977 was replaced by a formula no longer directly related to provincial expenditures. The Established Programs Financing Act established unconditional equal per capita grants to each of the provinces. In effect the federal government had left the field of financial assistance based on predetermined conditions and had delivered the responsibility for these three established programs solely to the provinces.

Hospital insurance, medical care and post-secondary education are now consolidated into one program based on an unconditional cash transfer, a tax point transfer, and associated equalization.

ment fédéral ont été évaluées à \$577 millions. En 1980, ce chiffre est passé à environ \$798 millions. Éventuellement, cette proposition a également été retirée par le gouvernement fédéral. Cette décision était principalement attribuable à l'expérience qu'avait connue le gouvernement fédéral avec la Loi sur le financement des programmes établis, mise en œuvre en 1977 et visant à remplacer les ententes à frais partagés du secteur des services de santé. En raison de la croissance rapide des dépenses de ce secteur, le gouvernement fédéral a insisté pour que l'on apporte des modifications à la Loi sur le financement des programmes, établie dans le cadre de l'entente sur la Loi sur le financement des services sociaux. Les provinces ont alors refusé et le bill C-55 a été retiré.

Les gouvernements fédéral et provinciaux partagent la responsabilité financière des services de santé, bien que la méthode de financement partagé de ce secteur aie connu des changements considérables. La première subvention conditionnelle du secteur de la santé a été établie en 1958. L'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire sont alors devenus les trois principaux programmes conditionnels à frais partagés. Les contributions accordées par le gouvernement fédéral aux provinces pour la santé étaient fondées sur une formule du partage des frais 50-50, aux termes de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et la Loi sur les soins médicaux.

Le programme de partage des frais entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans les secteurs de la santé, de l'éducation postsecondaire et des soins médicaux s'est terminé le 1<sup>er</sup> avril 1977. La croissance saisissante des dépenses engagées par le gouvernement fédéral dans les programmes de ces secteurs entre 1967 et 1977 a suscité de graves inquiétudes. Le gouvernement fédéral estimait que ces programmes à frais partagés représentaient des secteurs de dépenses toujours croissants, sur lesquels il n'exerçait que peu de contrôle. Le financement des ces programmes était fondé sur les dépenses engagées par les gouvernements provinciaux et aucun maximum n'avait été fixé pour les contributions éventuelles du gouvernement fédéral, qui versait parfois le même montant que les gouvernements provinciaux dans ces domaines.

Le résultat d'une série de négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux a été la rédaction, en 1977, de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. La loi représente un changement important dans les ententes fiscales entre les deux paliers de gouvernement. L'entente à frais partagés des années antérieures à 1977 a été remplacée par une formule selon laquelle la contribution du gouvernement fédéral n'était plus directement liée aux dépenses effectuées par les gouvernements provinciaux. La Loi sur le financement des programmes établis assurait, par habitant, des subventions sans condition et égales à celles de chacune des provinces. De fait, le gouvernement fédéral avait abandonné le champ de l'aide financière fondée sur des conditions prédéterminées et avait entièrement relégué la responsabilité de ces trois programmes établis aux provinces.

L'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire sont maintenant consolidés dans un programme fondé sur un transfert monétaire sans condition, sur un transfert de points fiscaux et sur la péréquation.



The allotted cash contributions for the health programs are paid under the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act and the Medical Care Act. These payments are forthcoming for as long as the province meets the program criteria applicable to provincial hospitals and medical care insurance plans. The five basic principles underlying the plan are as follows: comprehensiveness of coverage, universality of coverage, accessibility of service uninhibited by excessive user charges, portability of benefits across Canada, and non-profit administration by a public agency.<sup>5</sup> As long as these requirements are met the provincial governments are under no obligation to spend the federal funds provided for health care on health. Spending of the funds provided by the cash transfer and tax point transfer is a completely arbitrary decision of the province. "In other words, the provinces, if they so desire, can spend the transferred money on activities other than health and higher education."<sup>6</sup>

Also included under the Established Programs Financing Act is the Extended Health Care Services Program (EHCS) which allows the federal government to make block funding contributions to the provinces and territories on an equal per capita basis. This financial aid allows the provinces and territories to develop such health services as nursing home care, adult residential home care and ambulatory care. The stipulations applying to the Medical Care and Hospital Insurance Programs are not applicable to the EHCS Program.

Dispersal of the block funds allocated by the federal government and the revenue raised by the vacated tax room is at the discretion of the Province. This fact precludes the determination of the exact percent of funds the federal government contributes to particular municipalities. Provincial allocation of funds to different localities is the sole prerogative of the province: determining what percent of this allocation came, indirectly, from the federal block grant and tax point transfer is difficult if not impossible.

The federal and provincial governments are now equally anxious to renegotiate the Canada Assistance Plan and Established Programs Financing Act. The federal government wants to renegotiate because it is spending much more through the Established Programs Financing Act than it had anticipated, and is, at the same time, receiving very little public credit for those expenditures. The ever increasing federal deficit is a source of public and political concern and, therefore, any reduction in "unnecessary" expenditures is a highly valued proposition. The provinces, on the other hand, want to renegotiate both funding agreements because they place more restrictions on the provinces than the provinces wish to abide by. The Canada Assistance Plan creates the most restrictive atmosphere of the two, limiting federal contributions to narrowly defined areas of service. The requirements for continued funding under the Established Programs Financing Act, minimal though they are, still rankle the provincial governments, because they place an aura of federal overseeing on the activities of provincial legislatures.

Les contributions financières accordées par les programmes de santé sont payées en vertu de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et la Loi sur les soins médicaux. Ces paiements sont effectués, tant que la province répond aux critères du programme en ce qui a trait aux programmes provinciaux d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie. Les cinq principes fondamentaux à la base du programme sont les suivants: une couverture, une couverture universelle, l'accessibilité au service non gênée par des frais trop élevés pour l'utilisateur, la transférabilité du régime partout au Canada et son administration, à but non lucratif par une institution publique.<sup>5</sup> Tant que les gouvernements provinciaux répondent à ces exigences, ils ne sont pas tenus de dépenser pour la santé les fonds fournis à cette fin par le gouvernement fédéral. Il revient aux provinces d'en décider l'affectation. «En d'autres mots, les provinces, si elles le désirent, peuvent consacrer cet argent pour des domaines autres que ceux de la santé et de l'éducation supérieure.»<sup>6</sup>

On retrouve également dans la Loi sur le financement des programmes établis, le programme de services sanitaires complémentaires (PSSC) qui permet au gouvernement fédéral de faire des contributions globales, par habitant, égales à celles des provinces et des territoires. Cette aide financière permet aux provinces et aux territoires de mettre sur pied des services de santé comme les soins en maisons de repos, les soins à domicile pour les adultes et les soins ambulatoires. Les dispositions qui s'appliquent à l'assurance-maladie et à l'assurance-hospitalisation ne s'appliquent pas au programme SSC.

La répartition des fonds d'ensemble accordés par le gouvernement fédéral et des recettes provenant de la marge fiscale est laissée à la discrétion de la province. Ce qui empêche le gouvernement fédéral de déterminer le pourcentage exact du financement qu'il accorde à une municipalité donnée. La distribution provinciale aux diverses localités relève entièrement de la province: il est difficile, sinon impossible, de déterminer quelle portion de ces fonds provient, indirectement, de la subvention globale du gouvernement fédéral et du transfert de points fiscaux.

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont maintenant tous les deux très intéressés à renégocier le Régime d'assistance publique du Canada et la Loi sur le financement des programmes établis. Le gouvernement fédéral veut renégocier, parce qu'il dépense beaucoup plus dans le cadre de la Loi sur le financement des programmes établis qu'il ne l'avait prévu, et reçoit très peu de crédit de la part du public en retour. Le déficit fédéral toujours croissant est une source d'inquiétude politique et publique, et toute réduction des dépenses «non nécessaires» serait très bien accueillie. Les provinces, d'autre part, veulent renégocier les deux ententes de financement, parce qu'elles leur imposent plus de restrictions qu'elles ne sont disposées à accepter. Le Régime d'assistance publique du Canada est celui qui impose le plus de restrictions, puisqu'il limite les contributions du gouvernement fédéral à des domaines de services étroitement délimités. Les conditions attachées au financement continu, dans le cadre de la Loi sur le financement des programmes établis, si infimes soient-elles, irritent encore les gouvernements provinciaux, puisqu'elles laissent entendre que le gouvernement fédéral surveille les activités des gouvernements provinciaux.

Interwoven throughout the renegotiation process will be the determination of the location of responsibility for social policy within the newly patriated constitution. As presently constituted, the responsibility for social and health services is located with the provinces. However, the major proportion of the funding comes from the federal government. The federal government, as it has announced, would like to obtain more control over natural resources presently located under provincial soil or off provincial shores. As was stated previously, the provinces want considerably more control over the expenditure of federal funds in the social policy area. This source of conflict opens the door for the possibility of a trade-off of responsibilities—resource rights going to the federal government and unconditional funding for human services going to the provincial governments.

At the same time the federal government has announced its intention through the Budget Estimates for 1981, of considerably reducing its expenditures in the social affairs envelope. This may be sufficient to cause a wholesale rethinking of the cost-sharing process between the federal and provincial governments.

The following sections of this report deal with the financial input to human services in Waterloo Region by all three levels of government. We have attempted to portray the funding of human services as it was in 1978-79, as it is for 1981 and as it might be for 1983-84. We feel that it is only by looking at the cost implications and social policy decisions that we will be able to make rational conclusions and judgements about the appropriate locus of power for the future.

#### AS IT WAS: 1978-1979

To simplify the mammoth task of exploring the intergovernmental funding of human services in the Waterloo Region, this report operated within the federally defined parameters of the "social affairs envelope". As such, the areas explored included the social services, health, post-secondary education and housing. In tracing governmental funding, our attempts to achieve accuracy were hindered by a maze of Acts, joint levels of responsibility and overlapping funding.

The total financial contributions by the three levels of government and money entering the Region through Federated Appeal and other sources were taken into account. Once an approximate total amount was identified, cost-sharing was undertaken according to federal-provincial and provincial-municipal agreements. In this manner a percentage of the total contributions by each government could be ascertained. Each area under the social affairs envelope will be examined separately to better illustrate the future funding of human services in Waterloo Region.

#### *Social Services*

'Social Services' is a broad term which encompasses a wide range of service directed at the individual and family, both

La détermination du palier qui est responsable de la politique sociale, dans le cadre d'une nouvelle constitution rapatriée, sera présente dans toute renégociation. Dans le cadre de la constitution actuelle, la responsabilité des services sociaux et des services de santé appartient aux provinces. Toutefois, la plus grande partie du financement provient du gouvernement fédéral. Ce dernier, comme il l'a annoncé, aimerait obtenir un plus grand contrôle des ressources naturelles qui se trouvent en sol provincial, ou au large des provinces. Comme on l'a déjà dit, les provinces désirent exercer un contrôle relativement plus important sur les dépenses des fonds fournis par le gouvernement fédéral dans le domaine de la politique sociale. Cette source de conflit permettra peut-être l'échange de responsabilités—les droits aux ressources allant au gouvernement fédéral et le financement sans condition des services personnels étant réservé aux gouvernements provinciaux.

Au même moment, le gouvernement fédéral avait annoncé qu'il avait l'intention, dans le cadre des prévisions budgétaires de 1981, de réduire de façon considérable ses dépenses, dans l'enveloppe des affaires sociales, intention qui pourrait peut-être suffire à remettre en question tout le système de financement à frais partagés auquel participent les gouvernements fédéral et provinciaux.

Les paragraphes suivants du présent rapport traitent des contributions financières des trois paliers de gouvernement dans le secteur des services sociaux dans la région de Waterloo. Nous avons essayé de donner une idée du financement accordé à ce secteur en 1978-1979, du financement actuel et des prévisions pour 1983-1984. À notre avis, ce n'est qu'en étudiant les répercussions financières et les décisions en matière de politique sociale que nous pourrions apporter des conclusions et des jugements logiques sur le palier de responsabilité approprié pour ce secteur.

#### LA SITUATION EN 1978-1979

Pour simplifier la tâche gigantesque de l'étude du financement intergouvernemental des services personnels dans la région de Waterloo, le présent rapport a respecté les paramètres établis par le gouvernement fédéral pour «l'enveloppe des affaires sociales». Les secteurs étudiés comprennent les services sociaux, la santé, l'enseignement postsecondaire et le logement. Dans cette détermination du financement gouvernemental, nous avons été gênés par une foule de lois, les niveaux mixtes de responsabilité et un certain chevauchement du financement.

Nous avons tenu compte des contributions financières totales des trois paliers de gouvernement et de l'argent qui est investi dans la région par Centraide et d'autres sources du genre. Après avoir établi un montant estimatif, nous avons déterminé le partage de frais, suivant les accords entre les gouvernements fédéral et provinciaux ou provinciaux et municipaux. Ainsi, nous avons pu établir les contributions totales de chaque gouvernement. Chaque secteur faisant partie de l'enveloppe des affaires sociales sera étudié séparément, afin de mieux illustrer le financement à venir des services sociaux dans la région de Waterloo.

#### *Services sociaux*

«Services sociaux» est un terme général, qui comprend une foule de services, de soutien et d'aide financière, offerts aux



supportive services and financial assistance. For the purposes of this study, social services were divided into two categories. Personal social services provide support to the individual and the family. Programs offering child welfare or supportive services, shelter, recreation and counselling are included under this heading. The second division, income security, refers to all social assistance programs. Social assistance encompasses the tri-level income security programs designed to provide financial aid to those in need, the elderly or the handicapped.

### *Personal Social Services*

The major federal-provincial cost-sharing arrangement for personal social services is the Canada Assistance Plan (C.A.P.). This is a matching, open-ended conditional agreement between the federal and provincial governments. In addition each province arranges with the municipalities the extent of the contribution they will provide. In Ontario the cost-sharing formula is 50% federal, 30% provincial and 20% municipal. It should be noted that this is a theoretical formula which is not always followed. There are almost ninety provincial-municipal grant programs in Ontario many of which fall under the Canada Assistance Plan. The federal government annually contributes a large portion of the provincial government budget. Likewise provincial-municipal grants programs contribute a great deal to municipal coffers.

A fourth source of funding has been included under the label of "other". These are funds raised through donations to charitable organizations such as the Federal Appeal and United Way of Cambridge.

### *Income Security*

Income security accounts for all the financial assistance programs. Each level of government is responsible for some aspect in the field of social security. The federal government bears the lion's share of the expense through their programs.

The provincial-municipal division of responsibility for income maintenance is complex in that it entails three different funding sources. The Region pays for short-term financial assistance through the General Welfare Assistance program. Those requiring long-term assistance are transferred to the Family Benefits program which is at present funded and administered by the provincial Ministry of Community and Social Services. This ministry also takes responsibility for the Guaranteed Annual Income System-D which is designed to provide financial aid to the blind and disabled. This last program falls under the Family Benefits category. The program entitled Guaranteed Annual Income System-A is administered by the Ministry of Revenue and provides assistance to the aged.

particuliers et à la famille. Aux fins de la présente étude, les services sociaux ont été divisés en deux catégories: les services sociaux personnels, destinés aux particuliers et à la famille, dont relèvent les services de protection ou de bien-être de l'enfance, le logement, les services de loisir et des services consultatifs; et dans la deuxième catégorie, la sécurité du revenu, qui comprend tous les programmes d'assistance sociale. L'assistance sociale comprend, à son tour, les programmes de sécurité du revenu offerts par les trois paliers de gouvernement et visant à assurer une aide financière à ceux qui en ont besoin, les personnes âgées ou les personnes handicapées.

### *Services sociaux personnels*

Le principal accord à frais partagés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux offrant des services sociaux aux particuliers porte sur l'assistance publique du Canada (R.A.P.). C'est une entente conditionnelle souple, dans le cadre de laquelle le gouvernement fédéral s'engage à verser le même montant que les gouvernements provinciaux. De plus, chaque province s'entend avec les diverses municipalités pour décider de la contribution que ces dernières offriront. En Ontario, cette formule à frais partagés est formée des contributions suivantes: 50% par le gouvernement fédéral, 30% par le gouvernement provincial et 20% par le gouvernement municipal. On devrait également noter que cette formule est théorique et n'est pas toujours suivie à la lettre. Il y a près de 90 programmes de subventions provinciales-fédérales en Ontario et plusieurs sont offerts dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Le gouvernement fédéral fournit à chaque année une portion importante du budget du gouvernement provincial. De la même façon, les programmes de subventions provinciales-municipales versent des montants importants dans les coffres des municipalités.

Une quatrième source de financement a été classée dans la catégorie «autres»; ce sont les fonds obtenus grâce à des dons d'organisations charitables, comme Centraide et United Way de Cambridge.

### *La sécurité du revenu*

La sécurité du revenu est à l'origine de tous les programmes d'aide financière. Chaque palier est responsable d'un certain aspect du secteur de la sécurité sociale. Le gouvernement fédéral assume la plus grande partie des dépenses engagées dans le cadre de ces programmes.

En ce qui concerne le maintien du revenu, le découpage des responsabilités entre les niveaux provincial et municipal reste une question complexe étant donné qu'on a affaire à trois sources différentes de financement. La région assume l'assistance financière à court terme grâce au General Welfare Assistance program. Les cas justifiant une aide à long terme sont transmis à la charge du Family Benefits program, qui est à l'heure actuelle financé et administré par le Ministry of Community and Social Services. Ce ministre a également sous sa responsabilité l'administration du Guaranteed Annual Income System-D, conçu pour aider les aveugles et les handicapés. Ce programme rentre dans le cadre du programme des allocations familiales. Le programme intitulé Guaranteed Annual Income System-A est administré par le ministre du Revenu et s'adresse aux personnes âgées.

Despite the fact that General Welfare Assistance which includes Special Assistance and Supplementary Aid is a municipal responsibility the provincial government provides a partial subsidy to the program. The regional government implements provincial social welfare at the municipal level through the General Welfare Assistance program. As such, they receive financial assistance from the provincial Ministry of Community and Social Services.

This complex sharing of government functions among three levels of government obscures the identification of responsibility and funding. However, when examining the social assistance financing it becomes evident that the federal government plays a major role in income maintenance. Financial assistance given to the Region by the Province is taken, in part, from federal coffers. Under C.A.P. both municipal and provincial income security programs receive federal support. Thus what seems to be a provincial contribution to a municipal program is in fact subsidized by the federal government. The extent of federal participation is unrecognized as funds are channeled through provincial ministries.

### *Health*

Under the Established Program Financing Act the federal and provincial governments share the responsibility for providing capital for health services.

Payments under this act are made in two ways; an unconditional cash grant (a lump sum payment) and a tax-point transfer. Each of these payments is equivalent. In the Regional Municipality of Waterloo, health facilities expenditures account for a large percentage of incoming funds. Unfortunately it is difficult if not impossible, to ascertain what percentage of these funds come indirectly from the federal government. Dispersal of the cash grant allocated by the federal government and the revenue raised through the vacated tax room is at the discretion of the Province. This fact precludes the determination of the exact percentage of funds the federal government contributes to particular municipalities. However, figures provided by the provincial Ministry of Health give a reasonable estimation on which to base our percentage of contribution according to government. The federal contribution is approximately 46% of the total.

### *Post-secondary Education*

Federal support of post-secondary education is also provided for in the Established Programs Financing Act. As with health, it is difficult to trace the actual dollars contributed by the federal government as the province determines the allocation of these funds. As these funds are provided to the two local universities and one community college through the provincial Ministry of Colleges and Universities, the federal government's contribution is rarely recognized except for the capital awarded for specific research grants. According to information provided by the University Affairs Branch of the Ministry of Colleges and Universities, the federal portion is about 52% of the total funding for post-secondary education in Ontario.

Bien que le General Welfare Assistance, qui comprend l'assistance spéciale et l'aide supplémentaire, soit du ressort de la municipalité, le gouvernement provincial y apporte sa contribution. Les autorités régionales mettent en place l'assistance sociale provinciale au niveau municipal, grâce au programme d'assistance sociale générale. A ce titre, elles bénéficient d'une aide du Ministry of Community and Social Services.

Cette répartition complexe des rôles entre les trois paliers de gouvernement fait que le partage des responsabilités et du financement n'est pas toujours clair. Toutefois, lorsqu'on examine les conditions de financement de l'assistance sociale, il est évident que le gouvernement fédéral joue un rôle de premier plan en matière de maintien du revenu. L'aide financière octroyée à la région par la province est, en partie, puisée dans les réserves fédérales. Dans le cadre du régime d'assistance publique du Canada, les programmes municipal et provincial de sécurité du revenu bénéficient tous les deux d'un soutien fédéral. Ainsi, ce qui apparaît comme une contribution de la province aux municipalités est en fait une subvention du gouvernement fédéral. L'ampleur de la participation fédérale reste méconnue, étant donné que les fonds sont redistribués par le canal des ministères provinciaux.

### *Santé*

D'après la Loi de financement des programmes établis, les gouvernements fédéral et provincial se partagent la responsabilité de financer les services de santé.

Cette loi prévoit des contributions de deux types; d'une part, un crédit inconditionnel en liquidités (somme globale) et, de l'autre, un transfert de points fiscaux. Ces deux contributions sont égales en valeurs. Dans la municipalité régionale de Waterloo, les services de santé accaparent une part importante des fonds reçus. Malheureusement il est difficile, sinon impossible, de dire avec certitude quel pourcentage de ces fonds viennent directement du palier fédéral. La répartition des subventions directes, allouées par le gouvernement fédéral, et du bénéfice des allègements fiscaux reste à la discrétion de la province. Cet état de fait empêche de déterminer de façon exacte la participation du gouvernement fédéral au budget des diverses municipalités. Toutefois, les chiffres fournis par le Ministre provincial de la santé permettent une appréciation raisonnable des diverses contributions. Celle du palier fédéral représente approximativement 46% du total.

### *L'enseignement postsecondaire*

Le soutien fédéral à l'enseignement post-secondaire fait également l'objet d'une rubrique dans la Loi de financement des programmes établis. Comme pour la santé, il est difficile de suivre les subventions du gouvernement fédéral, étant donné que la province décide de leur répartition. Comme ces fonds sont distribués aux deux universités locales et au collège communautaire par le Ministère provincial des collèges et universités, la contribution fédérale passe en général inaperçue, sauf lorsqu'il s'agit de subventions spéciales octroyées sous forme de bourses de recherche. Selon une information obtenue du service des affaires universitaires au Ministère des collèges et universités, la part fédérale atteint environ 52% du budget total de l'enseignement post-secondaire ontarien.



The three institutions examined in the Waterloo Region were the University of Waterloo, Wilfrid Laurier University and Conestoga College of Applied Arts and Technology. Figures obtained from these institutions' 1979 financial statements form the basis of statistics used in this report. Conestoga College differs from the universities in that it receives more direct federal aid through the adult raining, apprentices' tuition and trainint-in-industry grants. The federal government also sponsors places in courses for Manpower Training Programs. In supporting post-secondary education, the federal government carries a larger financial burden than the provincial or private sectors. The Regional Municipality of Waterloo has no part in funding post-secondary education.

### *Housing*

Also included in the Social Affairs Envelope is the area of housing. When examining the legislation concerning the area of social housing, private, public and low-rental, a number of legislative Acts are involved. The National Housing Act identifies federal funding responsibility. The Canada Mortgage and Housing Corporation is the division of the Public Works Department mandated to see that these funding requirements are met. Unfortunately provincial legislation lacks this clarity. The provincial Ministry of Housing operates through local Ontario Housing Authorities in matters concerning low-rental housing. As these authorities run at a deficit, payment of this deficit is dispersed between the three levels of government. The federal level pays 50%, the province 42.5% and the municipality pays 7.5% (see Appendix 1). Other provincial dollars which entered the Region were payments through the Ontario Home Renewal Program and the Assisted Home Ownership Program (see Appendix 1).

### *Conclusion*

Approximately 452 million dollars was spent on social affairs programs in the Waterloo Region in 1978-1979. The 50:30:20 ratio mentioned previously is not adhered to very closely. Due to almost sole federal support of income security and housing programs, the federal government's contribution is approximately 65%. As the province maintains its 30% portion, the municipal portion is reduced. In all but one case trhe municipal contribution to social affairs programs does not rise above 2%. Although to the municipal councillor or the municipal tax payer a multi-million dollar contribution to human services is not insignificant in the least, in the total picture the local and regional municipalities get off relatively cheaply. This almost free ride for the municipality may not continue should the predicted federal cuts become a reality. A redistribution of funding responsibilities will result in increased support demanded from the local level of government.

Les trois institutions prises en considération dans la région de Waterloo sont l'Université de Waterloo, l'Université Wilfrid Laurier et le Collège Conestoga des arts appliqués et de la technologie. Ce sont les résultats des bilans financiers de l'année 1979, établis par ces institutions, qui nous ont permis d'établir les statistiques de ce rapport. Le Collège Conestoga à la différence des universités, reçoit une aide fédérale directe plus substantielle, sous forme de bourses subventionnant la formulation des adultes, les frais d'inscriptions aux cours d'apprentissage et la formation au travail. Le gouvernement fédéral subventionne également des places d'étudiants dans des cours organisés par les programmes de formation de la main-d'œuvre. En matière de subventions à l'enseignement post-secondaire, le gouvernement fédéral assume une charge financière plus lourde que la province ou le secteur privé. La municipalité régionale de Waterloo quant à elle ne participe pas au financement de ce secteur.

### *Logement*

Ce secteur rentre également dans le cadre des dépenses des affaires sociales. En matière de logements sociaux, privés, à loyés modérés ou bâtiments publics, un certain nombre de mesures législatives ont été adoptées. Dans ce domaine c'est la Loi nationale sur l'habitation qui définit les responsabilités fédérales de financement. La Société canadienne d'hypothèques et de logement est le service du ministère des Travaux publics, chargé de veiller à ce que les dispositions financières de la loi soient respectées. La législation provinciale n'est malheureusement pas aussi claire. Le ministre provincial du logement, pour tout ce qui concerne les habitations à loyers modérés, opère par le canal des Ontario Housing Authorities. Ce service, malheureusement, est déficitaire, et ce déficit est pris en charge par les trois paliers de gouvernement. Le palier fédéral participe à 50%, la province 42.5% et la municipalité 7.5% (annexe 1). Les autres crédits provinciaux à la Région, proviennent de l'Ontario Home Renewal Program et de l'Assisted Home Ownership Program (voir annexe 1).

### *Conclusion*

Environ \$452 millions ont été dépensés au titre des programmes des affaires sociales, dans la région de Waterloo, au cours de l'année financière 1978-1979. La répartition que nous avons mentionnée précédemment: 50, 30, 20% n'est pas toujours vigoureusement respectée. En effet, étant donné que le niveau fédéral assume presque seul le financement du revenu garanti et des programmes de logement, la part fédérale est environ de 65%, comme la province maintient sa part à 30%, la municipalité voit sa proportion diminuer d'autant. A une exception près, la contribution municipale aux programmes des affaires sociales ne dépassent pas 2%. Bien qu'aux yeux des conseillers municipaux ou des contribuables de la municipalité, un budget de plusieurs millions de dollars consacrés aux services sociaux et communautaires ne soit pas négligeable, l'administration locale et régionale s'en tirent finalement avec une contribution relativement modeste. Au cas où les restrictions fédérales budgétaires annoncées deviendraient une réalité, les finances de la municipalité s'en ressentiraient. Il en résulterait un nouveau partage des responsabilités financières, accroissant d'autant la part de l'administration locale.

## AS IT IS: THE BUDGET ESTIMATES FOR 1981-1982

"The 1981-1982 Government of Canada Main Estimates provide for \$27,320 million for the social affairs envelope. This represents an 11.3% increase over the 1980-1981 Main Estimates. Statutory programs account for 74% of the total estimates in this envelope. They include such payments to persons as Old Age Security and Guaranteed Income Supplements. Also included are payments to the provinces under Established Programs Financing and the Canada Assistance Plan."<sup>7</sup> To account for the two year time span between 1978-1979 and the estimates for 1981-1982, each contribution was increased by 1.21 representing a 10% annual inflation rate compounded over two years. The federal amounts were then increased by the percentage suggested in the 1981-1982 federal Main Estimates. As information concerning provincial and municipal participation for these years is unavailable, they were given inflationary increases only (10%). The only exception to this rule was provincial payments made according to C.A.P. as provincial figures must match those increases made by the federal government. This would affect the personal social services and some income security programs only.

### *Personal Social Services*

The estimates suggest an 11% increment over the 1980-1981 federal input into the Canada Assistance Plan. It "represents the federal government's share of the increased cost of specified provincial assistance and welfare programs. High basic program costs and larger caseloads were reasons indicated for the higher amounts."<sup>8</sup> Both the provincial and federal dollars were raised 11% over the 1978-1979 levels, with the inflation factor added, reflecting the matching nature of the Canada Assistance Plan. The result is a slight shift in the funding distribution with Ottawa down 1.4%, the province up 2.23%, and the municipal and other shares down approximately .5%.

### *Income Security*

Income security programs will also benefit from the 11% raise in federal funding of the Canada Assistance Plan. "The federal department of National Health and Welfare, responsible for administering the federal income security programs, is receiving the largest single increase"<sup>9</sup>—12.6%. Sixty-two percent of this increase is accounted for by the indexing and increase of the Guaranteed Income Supplement payments that are part of Old Age Security Program. Though actual dollar amounts are increased, there is very little alteration of the cost-sharing in terms of proportion.

### *Health*

It is predicted that health services will receive a 9.5% increase resulting from increases to Established Programs

## LA SITUATION ACTUELLE: LE BUDGET 1981-1982

Le Budget principal prévoit une enveloppe de \$27,320 millions pour les affaires sociales en 1981-1982, soit une augmentation de \$2,772 millions ou de 11.3% par rapport au Budget principal de 1980-1981. Les programmes statutaires représentent 74% des prévisions totales pour cette enveloppe et ils comprennent les paiements aux personnes, comme ceux de la sécurité de vieillesse et les suppléments de revenu garanti, ainsi que les paiements aux provinces en vertu du financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada.<sup>7</sup> Par les deux années séparant l'exercice 1978-1979 du budget 1981-1982, chaque contribution a été augmentée de 1,21%; ce qui correspond à un taux annuel d'inflation de 10% appliqué sur deux ans. La participation fédérale a ensuite été accrue d'un pourcentage proposé par le budget fédéral 1981-1982. Étant donné qu'on ne dispose pas des chiffres des provinces et des municipalités pour ces années, on a accordé une augmentation répercutant la seule inflation (10%). Toutefois les versements aux provinces faits au titre du régime d'assistance publique du Canada font exception à cette règle, vu que les chiffres des provinces doivent correspondre aux augmentations accordées par le gouvernement fédéral. Seuls les services sociaux aux personnes et certains programmes de revenu garanti sont concernés.

### *Les services sociaux individuels*

Le budget fédéral prévoit une augmentation de 11% de la contribution fédérale (par rapport à l'exercice 1980-1981) au régime d'assistance publique du Canada. Cela représente «la quote-part fédérale de la hausse des coûts de certains programmes d'assistance sociale et de bien-être social. La hausse s'explique par l'augmentation du nombre de cas d'aide sociale et du coût accru de la prestation des programmes.»<sup>8</sup> Les contributions provinciales et fédérales ont toutes deux été majorées de 11% par rapport à l'exercice 1978-1979, répercutant l'inflation, et appliquant le financement à parts égales du régime d'assistance publique du Canada. Il en résulte un léger décalage de la répartition d'ensemble du financement, la part fédérale reculant de 1,4%, celle de la province augmentant de 2,23%, et les autres parts, municipalité et autres, diminuant de 0,5%.

### *La sécurité du revenu*

Les programmes de sécurité du revenu profiteront également de l'augmentation de 11% de la part fédérale, versée au régime d'assistance publique du Canada. «La plus forte augmentation revient au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, responsable d'administrer les programmes fédéraux du revenu garanti»<sup>9</sup>. Cette augmentation est de 12,6%. Soixante-deux pour cent de cette augmentation sont la conséquence de l'indexation et de l'augmentation des versements du supplément de revenu garanti faisant partie du programme de sécurité de la vieillesse. Bien que les sommes globales aient augmenté, la répartition des contributions reste, proportionnellement, à peu près la même.

### *Santé*

On prévoit une augmentation de 9,5% du budget des services de santé, résultant de l'augmentation du budget des program-



**Financing.** These increases to hospital insurance, medicare and extended health care payments are in accordance to legislated annual adjustments. With the inflationary and predicted 9.5% federal increases, the federal funding jumped 30.5% to \$61,833,879 thousand. Inflationary increases of 10% over 3 years resulted in an additional provincial and municipal contribution of \$17949.194 thousand and \$184.7 thousand respectively. A trade of .11% funding respectively between the federal and provincial governments also occurred.

#### *Post-secondary Education*

The Secretary of State will receive an additional \$336 million over the 1980-1981 budget. Consistent with the Established Programs Financing formula, federal funding will rise \$189 million to \$1825 million. As this 10.3% federal increase is so close to the inflationary increases experienced by the other sources very little is changed in the funding relationship.

#### *Housing*

To meet budgetary expenditures the Canada Mortgage and Housing Corporation will receive an additional \$189 million. However, as this is coupled by a \$218 million reduction in loans, the resultant funding is a 4.6% decrease over that received in 1980-1981. When this is taken away from the total 11.3% increase in the social affairs envelope the resulting federal increase is approximately 7%. The province's burden in supporting social housing is increased as a result of a change in the provincial-municipal agreement over the payment of the Ontario Housing Corporation's operating deficit. In early 1980, the province assumed the 7.5% municipal share of the deficit making it a 50:50 federal-provincial cost-sharing agreement. Thus the municipal portion of the total expenditures declined 1% to .68%. As the federal 1981-1982 projection provides only a 7 per cent increase, the 10% inflationary increase experienced by the province results in Ontario's responsibility growing to 12.55 per cent, an additional 1.4% portion.

#### *Conclusion*

Many of the federal increases mentioned in the Main Estimates are the result of legislated increases according to the formulas on which the cost-sharing agreements are based. Only the personal social services and income security programs received increases which are cognizant of increased caseloads and program operating expenses. As federal projections remained very close to the inflation rate, there was only a minimal amount of shifting in the four-way cost-sharing agreements.

#### **AS IT COULD BE: SCENARIO I\***

In 1983-1984 the federal government projects an increase of 10.49% in the total federal funds given to all envelopes over

mes établis. Ces augmentations des versements à l'assurance-hospitalisation, à l'assurance maladie et aux services de santé complémentaires, sont conformes à des ajustements annuels fixés par la loi. En raison du saut inflationniste et de l'augmentation fédérale prévue à 9,5%, la part fédérale s'est accrue de 30,5% et représente 61,833,879 milliers de dollars. Les augmentations correspondant à l'inflation (10% pendant trois ans) ont fait augmenter les contributions provinciales et municipales de, respectivement, \$17949,194 milliers de dollars et \$184,7 milliers de dollars. Il s'est également produit un déplacement de 0,11% dans la répartition du financement entre les paliers fédéral et provincial.

#### *Enseignement postsecondaire*

Le Secrétaire d'État recevra \$336 millions supplémentaires, par rapport au budget 1980-1981. Conformément à la formule de financement du programme établi, la contribution fédérale augmentera de \$189 millions et atteindra \$1825 millions. Étant donné que cette augmentation fédérale de 10,3% est fort proche de l'augmentation correspondant à l'inflation des autres sources de financement, la répartition reste proportionnellement à peu près la même.

#### *Logement*

La Société canadienne d'hypothèques et de logement recevra, dans le cadre du nouveau budget, \$189 millions supplémentaires. Toutefois, cette mesure étant doublée d'une réduction des prêts accordés de \$218 millions, on aboutit à une diminution de 4,6% des moyens de financement, par rapport à 1980-1981. Si l'on déduit cela de l'augmentation totale de 11,3% de l'enveloppe des affaires sociales, l'augmentation nette de la part fédérale est d'environ 7%. La charge provinciale en matière d'aide au logement social a été accrue, suite aux modifications des accords provinciaux-municipaux, en matière de prise en charge du déficit de l'Ontario Housing Corporation. Au début de l'année 1980, la province prenait en charge les 7,5% de la participation municipale au déficit, ce qui revenait à un partage moitié-moitié entre la province et le gouvernement fédéral. Ainsi la participation municipale au total des dépenses est tombée de 1% à 0,68%. Étant donné que les prévisions fédérales pour 1981-1982 se limitent à une augmentation de 7%, les 10% d'augmentation correspondant à l'inflation portent la part de l'Ontario à 12,55%, soit un supplément de 1,4%.

#### *Conclusion*

Beaucoup d'augmentations du budget fédéral sont le résultat d'augmentations prévues par la loi conformément aux formules des ententes à frais partagés. Seuls les services sociaux individuels et les programmes de revenu garanti ont bénéficié d'augmentations représentant une augmentation du nombre des cas traités des dépenses de fonctionnement des programmes. Les prévisions budgétaires fédérales suivant de très près le taux d'inflation, on en est resté pour l'essentiel à la répartition des ententes à frais partagés.

#### **LA SITUATION POSSIBLE: SCÉNARIO I\***

Le gouvernement fédéral envisage pour 1983-1984 une augmentation de 10,49% de la part fédérale totale, par rapport au

\* Graphic representations for both scenarios can be found following Scenario II.

\* Des illustrations graphiques des deux scénarios proposés sont jointes à la suite du scénario II.

estimates for 1982-1983.<sup>10</sup> The projection for the Social Affairs Envelope is limited to only 6.86%. In this first scenario it shall be assumed that this 6.86% increase will be evenly distributed among all five areas under social affairs. An additional 10% was added to the 1981-1982 figures to account for inflation in the intervening year of 1982-1983. Where figures were unavailable for the provincial and municipal projections for 1983-1984, they were increased by a 10% annual inflation rate.

Recognition of increased program/services costs were made through an increase of the 1981-1982 totals by 21%, representative of a 10% inflation rate compounded over the two year period. Thus all program costs are representative of the actual projected increased operating expenditures of a social service program maintaining status quo activities.

The minimal federal increase of 6.86% cannot match the inflation rate. In order for services to remain at existing standards, it will be essential for the provinces and municipalities to substantially increase their subsidies for social services. No assumptions are made as to whether the need for these services may increase resulting in larger caseloads and even greater expenses. Rather it was decided that the only expenditure increase would be the result of inflation. Another assumption implicit in the following scenarios is that the province will not require the Regional Municipality of Waterloo to assume a larger proportion of these increased payments. The ratio between the provincial and municipal payments will remain constant at the 1981-1982 rates. If the province-to-municipality rate is 75:25, then the province was made responsible for 75% of the deficit created by the loss of federal funds and the municipality compensated for the other 25%. The effect of minimal federal increases on the intergovernmental funding of social services will be examined below.

#### *Personal Social Services*

The new total cost of providing personal social services to the Waterloo Region is \$22007.601 thousand. The federal increase of \$1439.333 thousand (6.86% plus 10% inflation rate for 1982-1983) lowers the federal participation in the provision of local services 1.3% to 43.8%.

As the programs are funded through the matched cost-sharing Canada Assistance Plan, the provincial stipend is also limited to 6.86% growth. This leaves the responsibility for maintaining the existing level of services up to the municipal government and private charities. The region's funding increases by almost 39.75% as it now shoulders 10.52% of the cost. Charitable organizations like Federated Appeal will also have to increase their financial input by \$466.209 thousand. Though the federal portion is still the largest, the gap between it and other funding sources is diminished.

budget 1982-1983.<sup>10</sup> L'enveloppe des Affaires sociales ne bénéficie que d'une augmentation de 6,86%. Dans le premier scénario que nous proposons, nous répartissons également cette augmentation de 6,86% entre les cinq ressorts des Affaires sociales. Nous avons prévu 10 p. 100 supplémentaires, par rapport aux chiffres 1981-1982, pour tenir compte de l'inflation pendant l'exercice 1982-1983. Lorsque les chiffres des prévisions provinciales et municipales pour 1983-1984 n'étaient pas disponibles, nous avons simplement appliqué une augmentation de 10% correspondant à l'inflation annuelle.

Nous envisageons donc une majoration des coûts des programmes/des services, en majorant d'un total de 21% le budget 1981-1982, soit une augmentation correspondant à 10% d'inflation pendant deux ans. Nos prévisions sont donc conformes aux prévisions qui sont faites en matière de dépenses pour des services sociaux qui resteraient tels qu'ils sont actuellement.

L'augmentation minimale de la quote-part fédérale de 6,86% ne saurait compenser le taux d'inflation. Afin de maintenir le niveau actuel des services, les provinces et les municipalités devront augmenter substantiellement leur participation aux coûts des services sociaux. On ne suppose pas d'augmentation de la demande de services, qui entraînerait une charge de travail encore plus lourde et des dépenses encore plus élevées. Nous avons convenu plutôt que la seule augmentation de dépenses résulterait de l'inflation. Une autre supposition de ces scénarios, c'est que la province ne demandera pas à la municipalité régionale de Waterloo d'augmenter sa quote-part de ces paiements plus élevés. Le rapport entre les paiements de la province et de la municipalité se maintiendra au taux de 1981-1982. Par exemple, si le rapport province-municipalité est de 75/25, la province se charge donc de 75% du déficit créé par la perte des subventions fédérales et la municipalité se charge du solde, soit 25%. Nous étudierons ci-dessous l'incidence des augmentations minimales de la quote-part du gouvernement fédéral au financement inter-gouvernemental des services sociaux.

#### *Services sociaux personnels*

Le nouveau coût total des services sociaux personnels dans la région de Waterloo est de \$22 007 601. L'augmentation de la quote-part fédérale, soit \$1 439 333 (6,86%, plus 10% d'inflation pour 1982-1983) abaisse de 1,3% la participation du gouvernement fédéral au financement de services locaux à 43,8%.

Les programmes sont subventionnés conjointement grâce au Régime d'assistance publique du Canada et l'augmentation de la quote-part du gouvernement provincial se limite également à 6,86%. Il revient donc aux municipalités et aux organismes privés de bienfaisance de maintenir le niveau actuel des services. La quote-part du gouvernement régional augmente d'environ 39,75%, car celui-ci doit maintenant subventionner 10,52% du coût total. Les organismes de bienfaisance, tels que Centraide, devront également augmenter leur participation financière de \$466 209. Le gouvernement fédéral demeure encore la principale source de financement; cependant, l'écart entre sa participation et celle des autres sources est réduit.



### *Income Security*

There is a definite shift in the funding distribution for income security programs under this scenario. With program cost at \$275,774.76, the federal government's allotment is \$252,477.41 thousand or 91.55%. This 2.89% decrease is divided between the province and the municipality. The resulting figures represent a 50% provincial and 164% municipal growth in requirements.

### *Health*

The expense of providing health services is increased to \$170,196.25 thousand. Yet, the funding distribution remains close to what existed in 1981-1982. Actual dollar increases occur for each sector but the distribution is only minimally altered. The federal:provincial:other ratio shifts from 45.89:53.56:0.55 to 46.78:52.67:0.54.

### *Post-Secondary Education*

When the federal increase of 6.86% is applied to the 1981-1982 budget estimates the funding increases to \$111,447.67 thousand. Though an increase over that received in 1981-1982, as a percentage of the total cost of \$251,254.15 thousand it is only 45.154%. Compensatory action must be taken by other sectors to enable to three post secondary institutions in Waterloo region to function at current capacities. The fact that the municipal government is not required to contribute to these costs remains constant through both scenarios. However, given the reality of increased costs for the province and students it is doubtful that this exclusion will hold.

### *Housing*

In this first scenario, costs for the provision of social housing in Waterloo region have risen to \$22,991,262 thousand. As has been witnessed in all the previous sections, the federal portion of the total costs diminishes by 2.47%. Resulting increases in the provincial and municipal contributions are absolutely essential if the same level of housing is to be maintained in the Regional Municipality of Waterloo.

## AS IT COULD BE: SCENARIO II

Federal contributions to many human service programs receive limited public acknowledgement as the funds are directed through provincial ministries to local services. This results in the credit being given to the provinces when, in fact, the federal government gives the larger amount into social service programs. Income security is the only area in which the federal government has a high profile resulting in recognition proportionate to their efforts. As the projected decline in support of human services becomes a reality, another alternative open to the federal government is to give increased funds only to those programs which have a high federal profile. All other funding would be frozen at the previous support level. The effect on the provinces and municipalities would be drastic. To replace the loss of federal revenues in those low profile

### *Sécurité du revenu*

Dans ce scénario, nous notons un changement manifeste dans la répartition du financement des programmes de sécurité du revenu. Le programme coûte \$275,774,760 et le gouvernement fédéral offre une subvention de \$252,447,410, soit 91,55% du coût total du programme. Cette diminution de l'ordre de 2,89% est divisée entre la province et la municipalité. Il en découle que la province doit augmenter sa participation de 50% et la municipalité de 164%.

### *Services de santé*

Le coût des services de santé passe à \$170,196,250. Cependant, le financement se fait sensiblement de la même façon qu'en 1981-1982. Chaque palier doit augmenter sa quote-part en termes réels, mais la répartition demeure sensiblement la même. Le rapport des contributions respectives du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et des autres sources de financement passe de 45,89 53, 56 0,55 à 46,78 52, 67 0,54.

### *Enseignement postsecondaire*

Lorsque nous appliquons aux prévisions budgétaires de 1981-1982 l'augmentation de la quote-part fédérale de 6,86%, la subvention s'élève à \$111,447,670. Ce montant est supérieur à ce qui a été reçu pour 1981-1982, mais il ne représente que 45,154% du coût total de \$251,254,150. Il faut donc faire appel à d'autres sources de financement pour permettre aux trois centres d'enseignement postsecondaire de la région de Waterloo de maintenir leur niveau de services. Dans les deux scénarios, le gouvernement municipal n'a pas à contribuer au coût de l'enseignement postsecondaire. Cependant, dans un contexte d'augmentation de coût, tant pour la province que pour les étudiants, il est fort probable que le gouvernement municipal devra commencer à subventionner ce programme.

### *Logement*

Dans ce premier scénario, le coût du programme d'habitation à loyer modéré s'élève, dans la région de Waterloo, à \$22,991,262,000. Comme on l'a noté dans tous les chapitres précédents, la participation du gouvernement fédéral aux coûts totaux diminue de 2,47%. Les gouvernements provinciaux et municipaux doivent donc augmenter leur quote-part pour continuer d'offrir la même qualité de logement dans la municipalité régionale de Waterloo.

## NOUVELLE PROPOSITION: SCÉNARIO II

La participation du gouvernement fédéral aux nombreux programmes de services sociaux est peu connue du public, car les subventions sont acheminées d'Ottawa aux ministères provinciaux, qui les répartissent entre les services locaux. Ainsi, la reconnaissance du public va aux provinces alors qu'en réalité, le gouvernement fédéral est la principale source de financement des programmes des services sociaux. Le programme de la sécurité du revenu est le seul où la participation du gouvernement fédéral est bien connue. A mesure que décline, comme prévu, le soutien des programmes de services personnels, le gouvernement fédéral a la possibilité de n'augmenter son financement qu'aux seuls programmes où sa participation est bien connue. Le financement des autres programmes serait gelé au niveau des accords précédents. Le coût serait dur pour

areas the provinces and municipalities would have to assume greater financial responsibility to insure an adequate standard of services in these programs.

It is on this hypothesis that the second scenario is based. In this report, income security is the only set of programs for which the Government of Canada receives adequate commendation.

Thus, income security programs will receive a federal inflationary increase of 21%. The remainder of federal funds given to the Social Affairs Envelope were distributed proportionally between the remaining four programs of personal social services, health, post-secondary education and housing. As a result, all federal increases for these remaining services were less than the 21% given to income security.

The provincial, municipal and other portions were derived by subtracting the federal contribution from total program costs. The remaining expenditures were divided between the other sectors using the same proportions present in the 1981-1982 estimates. However, the actual dollar amounts increase as the provincial and municipal governments and private funding sources must replace the revenue lost through the federal reduction. The same total program costs as those in Scenario One are used.

The assumptions that there is no increase in the community's need for these services and that the province will not expect the municipalities to contribute a larger portion still apply.

#### *Personal Social Services*

The federal contribution here dropped to 42.63% matched by a similar drop in the provincial amount to 37.19%. The municipality of Waterloo would have to cover most of the 2.26% loss resulting in the additional input of \$284,071 thousand, while other sources would be responsible for the remaining 8.36% of the expenditures.

#### *Income Security*

Income security programs received the extra 21% over the 1981-1982 figures resulting in a \$7,418.86 thousand addition to federal funds received in 1981-1982. The provincial and municipal portions remained constant at the 1981-1982 levels. In sum, the three way cost-sharing arrangement is unaltered.

#### *Health*

The federal support of health services increased by only \$15,668,737 thousand causing the federal share of total health costs to slip 1.24% to 45.54%. Actual provincial and municipal dollar increases of \$19,571,573 thousand and \$202,773 thousand respectively over 1981-1982 figures result in a small percentage increase in the funding responsibility of each.

les provinces et les municipalités. Pour combler la perte de financement fédéral dans ces programmes moins bien connus, les provinces et les municipalités devraient augmenter leur quote-part du financement afin de maintenir une norme acceptable de services.

Notre deuxième scénario repose sur cette hypothèse. Dans le présent rapport, la sécurité du revenu est le seul programme où la participation du gouvernement du Canada est reconnue.

Ainsi, le gouvernement fédéral accordera une augmentation équivalente à l'inflation de 21%, aux programmes de sécurité du revenu. Le solde des fonds fédéraux réservés aux affaires sociales a été réparti proportionnellement entre les quatre programmes, soit les services sociaux personnels, les services de santé, l'enseignement postsecondaire et le logement. Il en découle que toutes les augmentations de la quote-part du gouvernement fédéral à ces services sont inférieures aux 21% accordés aux programmes de sécurité du revenu.

Nous avons calculé les quote-part du gouvernement provincial, de la municipalité et des autres sources de financement en soustrayant la contribution fédérale du coût total du programme. Les dépenses ont été réparties entre les autres secteurs, en reprenant les proportions des prévisions budgétaires de 1981-1982. Toutefois, le montant réel en dollars augmente, car les gouvernements provinciaux et municipaux, ainsi que les sources de financement privées, doivent compenser la perte de revenu imputable à la réduction de la quote-part du gouvernement fédéral. Nous avons repris du scénario I les coûts totaux des programmes.

Nous supposons toujours que la demande de services n'augmentera pas et que la province ne demandera pas aux municipalités d'accroître la proportion de leur participation.

#### *Services sociaux personnels*

Dans ce scénario, la quote-part fédérale tombe à 42,63% et celle de la province accuse une chute semblable, tombant à 37,19%. La municipalité de Waterloo aurait donc à compenser la perte de 2,26%, ce qui signifie qu'elle devrait ajouter \$284 071 à son programme, tandis que les autres sources de financement se chargeraient du reste des dépenses, soit 8,36%.

#### *Sécurité du revenu*

Le programme de sécurité du revenu a reçu l'augmentation de 21%, par rapport aux prévisions de 1981-1982, ce qui signifie que le gouvernement fédéral ajoute de \$7 418 860 à la contribution qu'il avait prévu pour 1981-1982. La quote-part du gouvernement provincial et municipal se maintient au niveau de 1981-1982. En résumé, cette disposition de partage des coûts entre les trois paliers de gouvernement demeure inchangée.

#### *Services de santé*

La contribution du gouvernement fédéral au financement des services sociaux n'a augmenté que de \$15 668 737, ce qui entraîne une baisse de 1,24% de la part du gouvernement fédéral au financement des services de santé; il ne finance donc plus que 45,54% des coûts totaux du programme. Les augmentations réelles des gouvernements provincial et municipal de



### *Post-Secondary Education*

Increased revenue raised from student fees and private donations will be necessary should the federal government hold its increase at only 14% of 1981-1982 levels. The federal allotment of \$110,449.33 thousand in 1983-1984 causes federal responsibility for total cost to decrease 2.52 per cent to 43.96%. The provincial portion is now larger than that of the federal government. The provincial government, through the Ministry of Colleges and Universities would be responsible for 44.7 per cent of the total expenditures for the two universities and one college thus requiring their financial support to grow to \$112,320. thousand. Fees and donations will have to play a larger role, assuming an 11.34 per cent share of the entire cost.

### *Housing*

Though the federal government maintains its place as the largest supporter of social housing in the Waterloo Region, the provincial input is increased 64% over 1981-1982 levels to \$3,927.07 thousand. This increase holds true for the municipality as well, as it rises to \$212.79 thousand. The cost-sharing shifts to 82% federal, 17% provincial and 1% municipal.

## SOCIAL PLANNING AND POLICY IMPLICATIONS

Both scenarios which have been developed in this report have similar policy and planning implications—differing in degree but not in nature. They share common ground in that both see a reduction of federal participation in human service funding. Because of the massive role which the senior level of government plays, even slight changes can have profound effects at the local level.

Three observations can readily be made from the figures contained in the report:

- i) The Province of Ontario will have to contribute more than ever before to human services even to maintain programs at their existing level;
- ii) Charitable giving and post-secondary tuition, the major sources of "other" funds, will have to increase dramatically;
- iii) Considerably more funds (a 55% increase) will have to come from the municipal property tax base.

The first observation is, of course, based on the assumption that the province would be willing to commit the funds necessary to maintain the existing level of service provided at present in the face of the federal reduction. We must ask ourselves, however, whether this is a realistic assumption to make. The only direct evidence we have of the province's human service spending behaviour when it is not required to

\$19 571 573 et \$202 773 respectivement, par rapport aux prévisions de 1981-1982, entraînent une légère augmentation du pourcentage de leur participation de leur financement.

### *Enseignement postsecondaire*

Si le gouvernement fédéral n'accorde qu'une augmentation de 14%, par rapport au niveau de 1981-1982, il faudra augmenter les revenus tirés des frais de scolarité et des dons privés. La quote-part du gouvernement fédéral de \$110 449 330 en 1983-1984 abaisse sa participation de 2,52%; elle devient donc 43,96%. La participation du gouvernement provincial est maintenant supérieure à celle du gouvernement fédéral. Le gouvernement provincial, par l'entremise de son ministère des collèges et des universités, devra subventionner 44,7% des dépenses totales des universités et du collège, ce qui signifie que sa quote-part devra passer à \$112 320 000. Les frais de scolarité et les dons privés devront jouer un rôle plus grand, car ils devront représenter 11,34% du coût total.

### *Logement*

Le gouvernement fédéral demeure la principale source de financement du logement à prix modéré dans la région de Waterloo, mais la province n'en doit pas moins augmenter sa participation de 64%, par rapport au niveau de 1981-1982, soit une quote-part de \$3 927 070. La municipalité subit la même augmentation et sa quote-part s'élève à \$212 790. La répartition des coûts devient donc: 82% pour le gouvernement fédéral, 17% pour le gouvernement provincial et 1% pour le gouvernement municipal.

## PLANIFICATION SOCIALE ET ORIENTATION DES POLITIQUES

Les deux scénarios élaborés dans le présent rapport font état des mêmes répercussions au niveau des politiques et de la planification; ces répercussions ne varient qu'en degré. Les deux scénarios reposent sur la même hypothèse de base, c'est-à-dire une réduction de la contribution du gouvernement fédéral au financement des services sociaux. A cause de la participation massive du gouvernement fédéral, les plus petites modifications à son rôle ont des répercussions marquées au niveau des municipalités.

Les chiffres présentés dans le présent rapport permettent de tirer trois conclusions:

- i) la province de l'Ontario devra augmenter sa contribution au financement des services sociaux, ne serait-ce que pour maintenir les programmes à leur niveau actuel;
- ii) les dons de charité et les frais de scolarité au niveau postsecondaire, qui sont les «autres» sources de financement, devront augmenter substantiellement.
- iii) une proportion beaucoup plus grande de financement (une augmentation de 55%) devra venir des impôts fonciers des municipalités.

La première conclusion repose évidemment sur l'hypothèse que la province acceptera d'engager les sommes nécessaires au maintien des services actuels, en cas de réduction de la quote-part du gouvernement fédéral. Nous devons toutefois nous demander si cette hypothèse est réaliste. Nous n'avons qu'un seul exemple direct du comportement de la province, en matière de financement des services sociaux, dans les cas où

match federal funds derives from Ontario's reaction to the de-conditionalization of health care funding in 1977 with the implementation of Established Program Financing. Since that year, criticism of the Province's health spending policies has far outstripped public and professional dissatisfaction in any other area of human service spending. Will the Province willingly take up the slack from the federal pull-out? Current behaviour indicates not. Locally, that could mean a shortfall of \$4.5 million in 1983-1984 in the federal-provincial share of human service spending. Since statutory program expenditures such as financial assistance must be met, the result will surely be to cut-back in such areas as personal social services, social housing and other similar programs.

The second observation is based on the assumption that charitable giving and post-secondary tuition can be increased significantly in the short-term. Regarding charitable giving, this is unlikely to happen within the existing structure of charitable tax law. Only by sweetening the incentive to give can the federal government expect charitable giving to increase markedly over its present level.

The second large source of "other" funds, student tuition, must eventually acknowledge the law of diminishing returns. Tuition can only rise so much before potential students find they cannot afford to attend.

The third observation leads to the most serious consequences at the local level. Municipal governments will receive the most direct pressure to increase funds to human services. They will also be expected to make the largest percentage increase. Unlike the two senior levels of government, however, municipal governments derive their income from property taxes rather than income taxes. Unlike income tax, the property tax is not necessarily related to ability to pay. Those on fixed incomes who own their homes, especially the elderly, are least able to meet large and rapid increases in their taxes. Placing additional burdens on municipalities, therefore, can only exert more pressure on those populations already most at risk.

The introduction to this study listed three reasons for its timeliness:

- i) The re-negotiation of federal-provincial cost-sharing agreements in 1982;
- ii) The announced cut-back in federal funding of human services; and
- iii) The importance of the location of the responsibility for social policy with either the provinces or the federal government in the new constitution.

Most of our attention has been spent on the second reason. This is because it so aptly portrays the effects of even small federal spending changes on reasons i) and iii). The Minister

elle n'est pas tenue d'égaliser le financement du gouvernement fédéral. Il s'agit de la réaction de la province à la levée, en 1977, des conditions qui étaient attachées au financement des services de santé, dans le cadre de la mise en œuvre du financement des programmes établis. Depuis 1977, les politiques provinciales de dépenses pour les services de santé sont beaucoup plus critiquées que toute autre politique de service social. La province acceptera-t-elle de compenser le manque à gagner imputable au recul du gouvernement fédéral? C'est fort improbable, compte tenu de la situation actuelle. Dans la région de Waterloo, cela pourrait signifier un manque de \$4,5 millions, en 1983-1984, au chapitre des subventions fédérales et provinciales des services sociaux. Comme il n'est pas possible d'éviter les dépenses de programmes statutaires, telle que l'assistance publique, il faudra sûrement apporter des restrictions dans d'autres domaines: les services sociaux personnels, le logement à prix modéré et d'autres programmes semblables.

La deuxième conclusion repose sur l'hypothèse que les dons de charité et les frais de scolarité postsecondaire peuvent augmenter substantiellement à court terme. Pour ce qui est des dons de charité, il est peu probable qu'ils augmentent rapidement si le régime fiscal applicable aux dons de charité n'est pas modifié. Ce n'est qu'en encourageant fortement les particuliers à faire des dons de charité que le gouvernement fédéral peut espérer les augmenter de façon marquée.

Le deuxième volet des "autres" sources de financement, les frais de scolarité, tombera inévitablement sous le coup du principe des rendements décroissants. Il y a, aux augmentations de frais de scolarité, une limite à partir de laquelle les étudiants éventuels ne peuvent plus se permettre de suivre des cours.

La troisième conclusion a les répercussions les plus graves pour les municipalités. Ce sont les gouvernements municipaux qui seront les plus contraints à augmenter leur participation au financement des services sociaux. On leur demandera également d'accepter la plus forte augmentation en pourcentage. Contrairement aux deux autres paliers de gouvernement, les gouvernements municipaux tirent leurs revenus des impôts fonciers et non pas des impôts sur le revenu. Contrairement à l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier ne se rapporte pas nécessairement à la capacité de payer. Les personnes à revenu fixe qui possèdent une maison, notamment les personnes âgées, sont les moins aptes à faire face à de fortes augmentations rapides des impôts fonciers. L'imposition d'un fardeau additionnel aux gouvernements municipaux ne peut qu'exercer une plus forte pression sur les particuliers déjà insécurisés.

Dans l'introduction au présent rapport, nous le justifions par trois raisons:

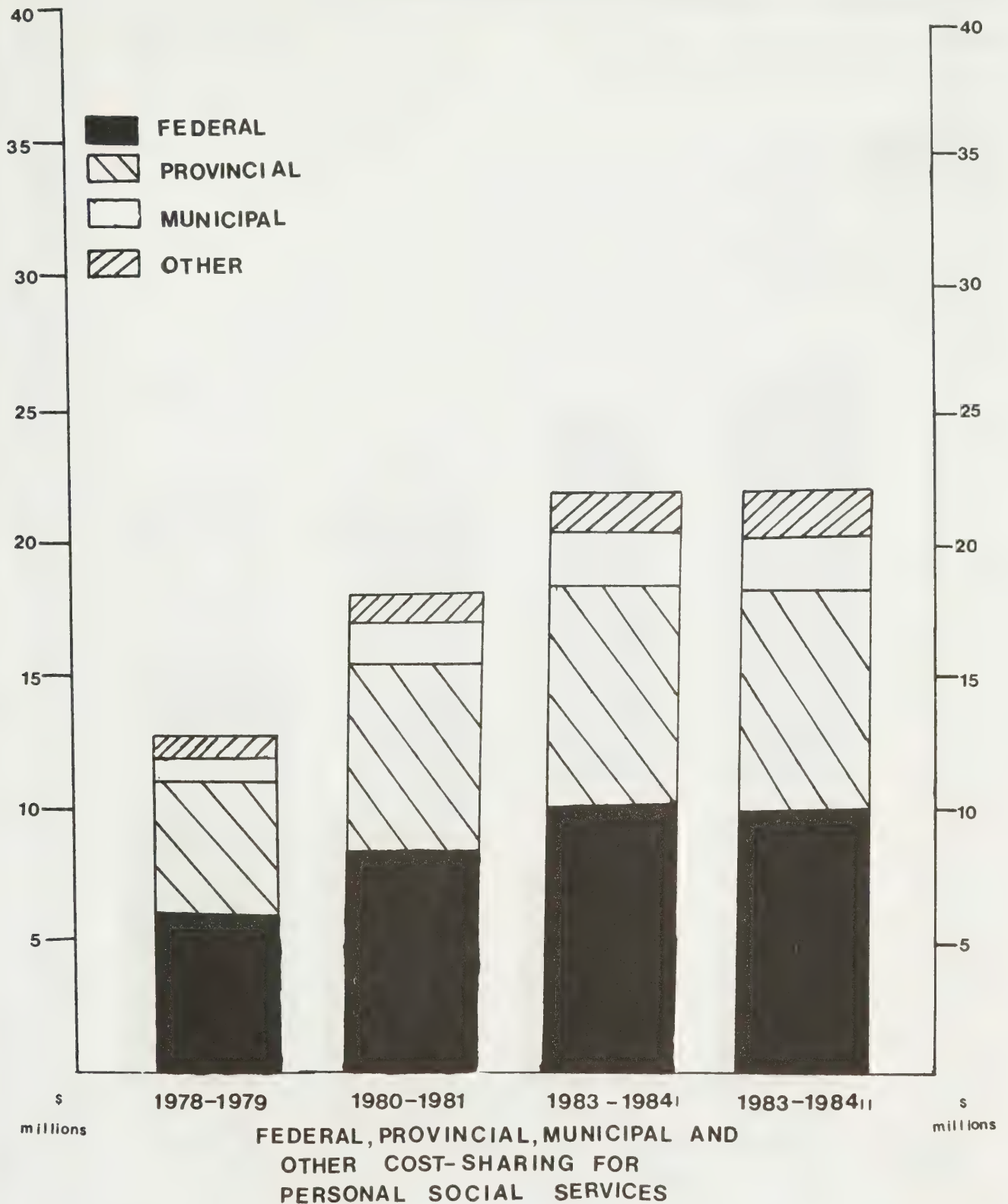
- i) la reprise des négociations sur les dispositions de partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces en 1982;
- ii) les réductions, pour le gouvernement fédéral, dans le financement des services sociaux; et
- iii) l'importance de la compétence en matière de politique sociale, politique qui, dans la nouvelle constitution, relèvera soit des provinces, soit du gouvernement fédéral.

Nous nous sommes surtout attachés à la deuxième raison, parce qu'elle décrit très bien les répercussions de petites modifications de dépenses fédérales sur les raisons i) et iii). Le

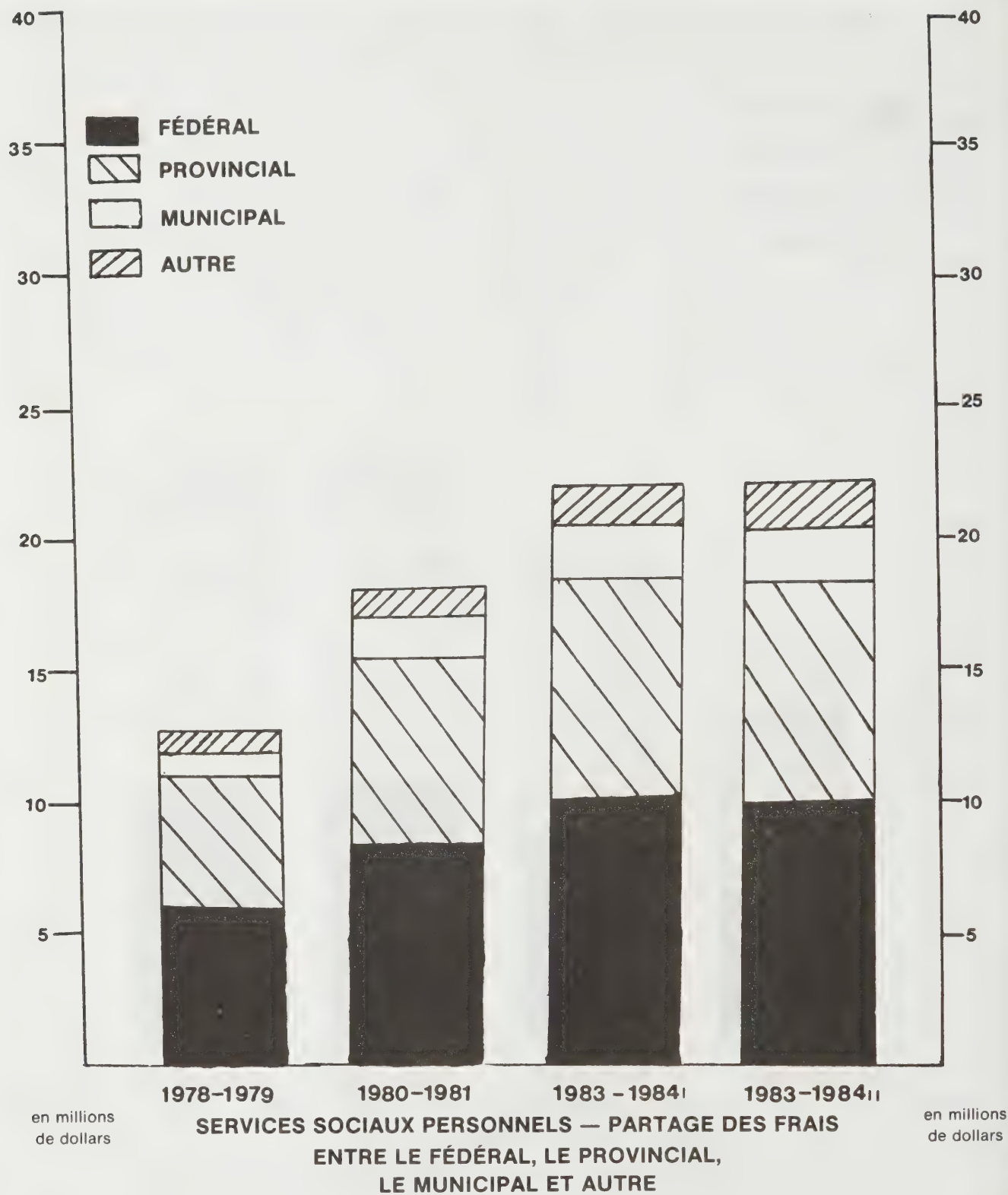


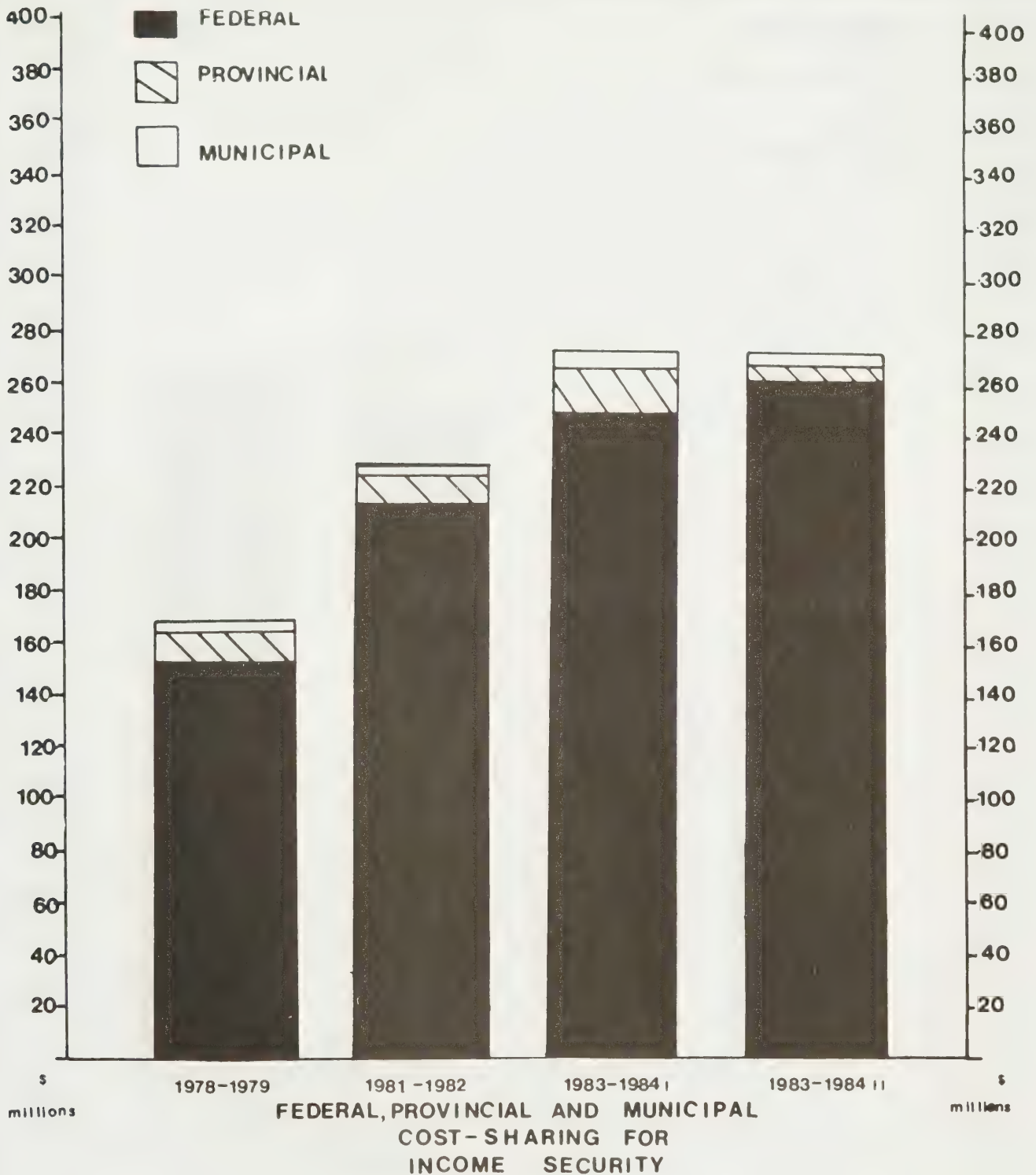
of Health and Welfare has repeatedly stated her dedication to the maintenance of minimum standards of accessibility and service for the programs under her Department. With the federal reduction in spending coming hard on the heels of renegotiated cost-sharing agreements, however, one could be forgiven for wondering how she will be able to maintain this position while at the same time insisting that provincial and municipal governments absorb more and more of the costs. Constitutionally, the responsibility for social policy and the funding of human services rests with the provinces. Fiscally, however, it clearly rests with the federal government. As the federal government withdraws from its senior funding position, however, it will become more and more difficult for it to insist upon minimum national standards. As the balance, in turn, shifts to require more municipal participation in the funding of human services, we may well be left with a human service system which varies considerably not only from province to province but, in fact, from municipality to municipality.

ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a annoncé à maintes reprises son intention de maintenir des normes minimales d'accessibilité et de service pour les programmes qui relèvent de son ministère. Dans le cadre de la réduction de la participation du gouvernement fédéral au moment de la renégociation des dispositions de partage des coûts, on peut se demander comment le ministre pourra respecter son engagement, tout en insistant pour que les gouvernements provinciaux et municipaux absorbent une proportion de plus en plus grande des coûts. Selon la constitution, il revient aux provinces d'établir la politique sociale et de financer les services personnels. Au niveau fiscal, cependant, cela revient clairement au gouvernement fédéral. Comme celui-ci se retire de sa position de principale source de financement, il lui deviendra de plus en plus difficile d'exiger le maintien de normes minimales nationales. Et comme les gouvernements municipaux devront augmenter leur participation au financement des services personnels, nous pourrions facilement nous retrouver devant un réseau des services personnels qui variera grandement, non seulement d'une province à l'autre, mais, de fait, d'une municipalité à l'autre.

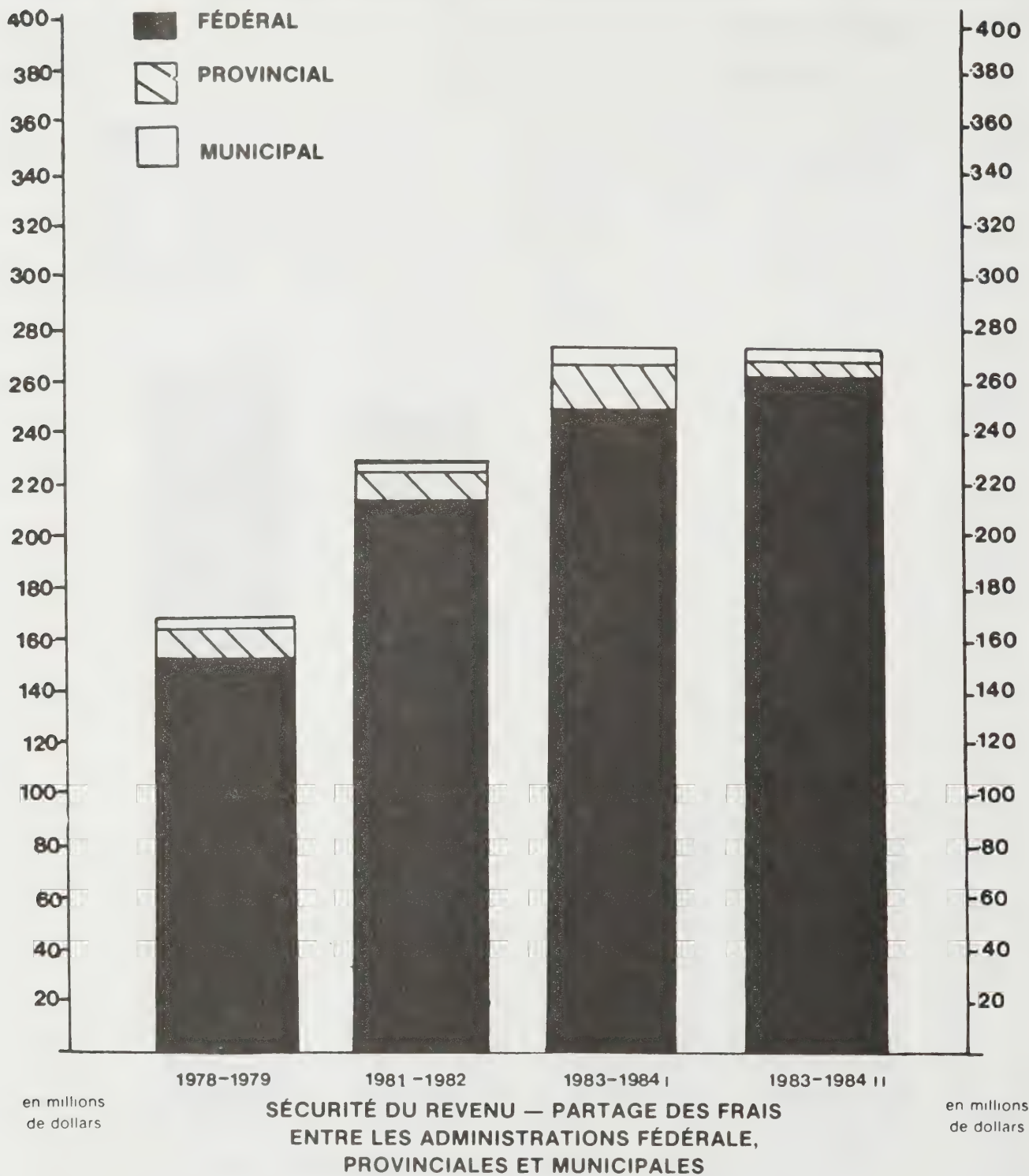


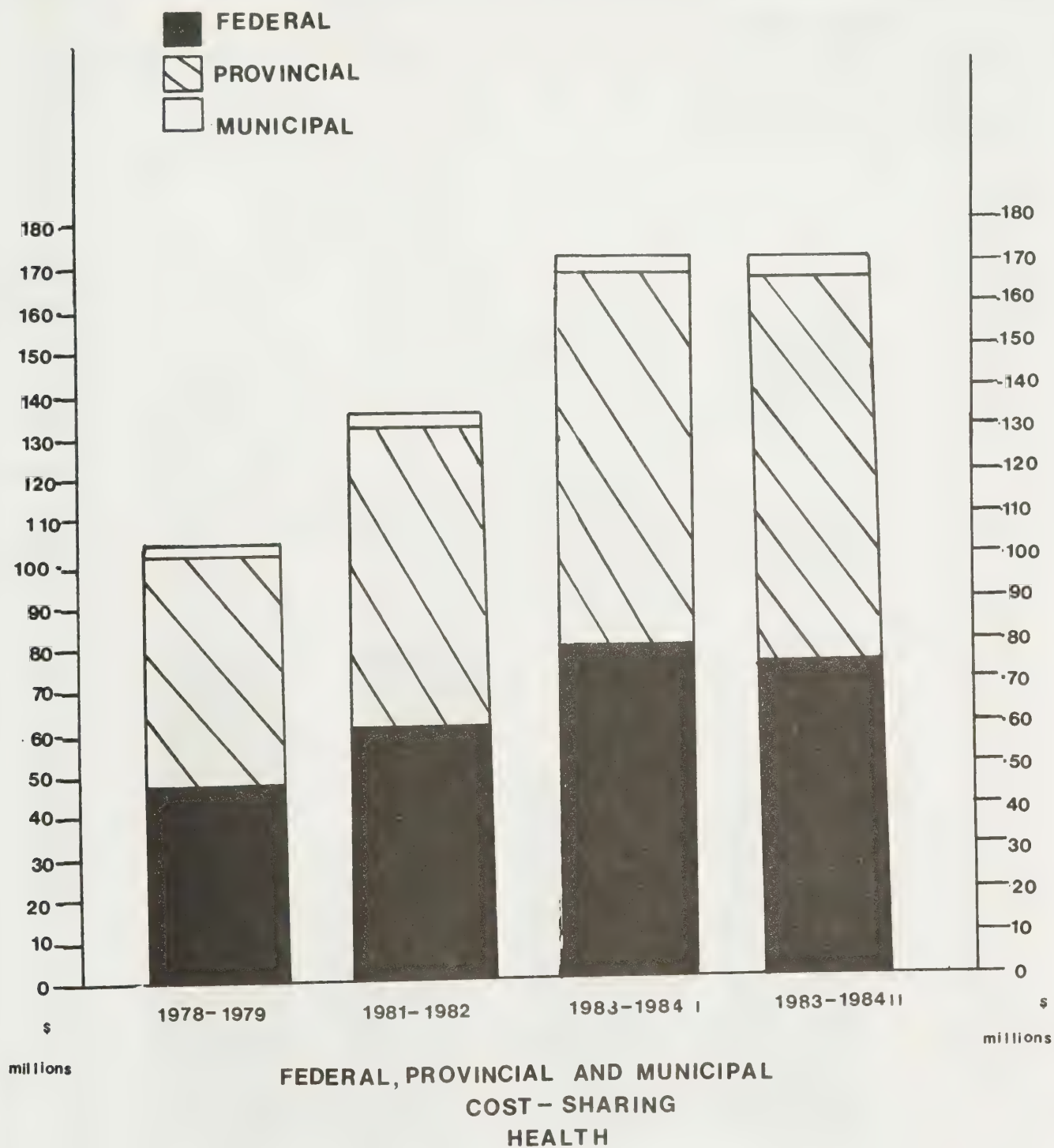




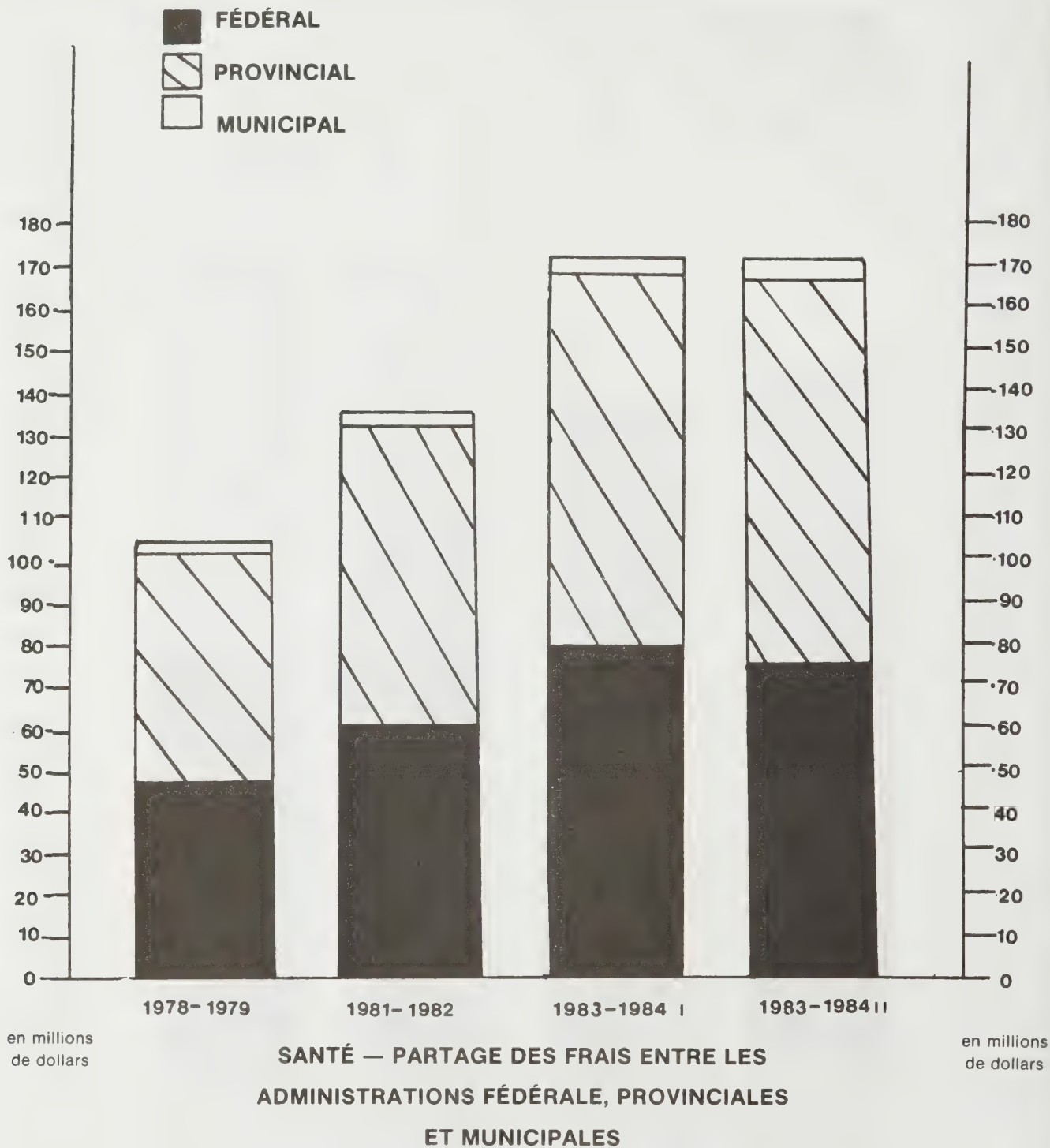


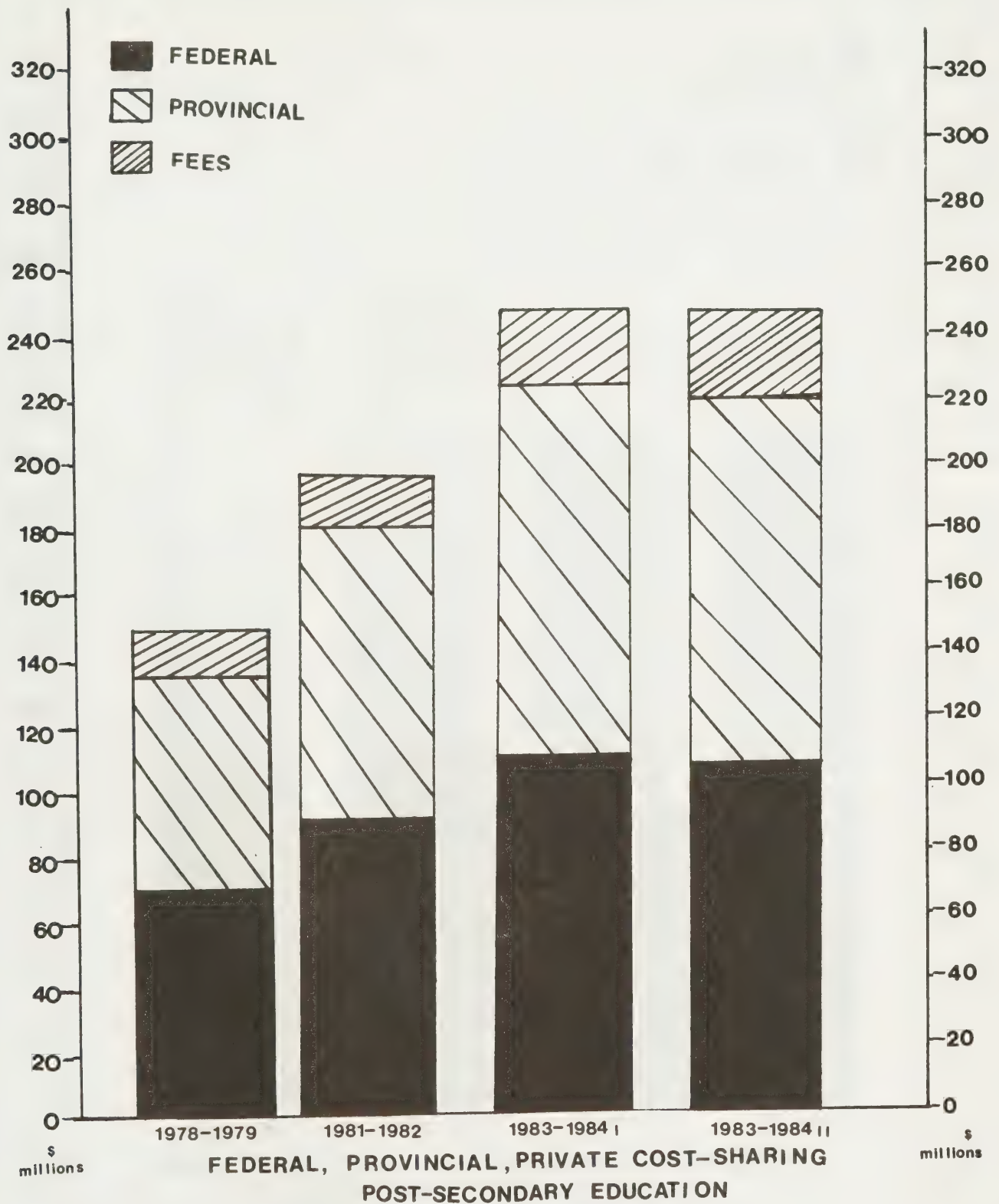




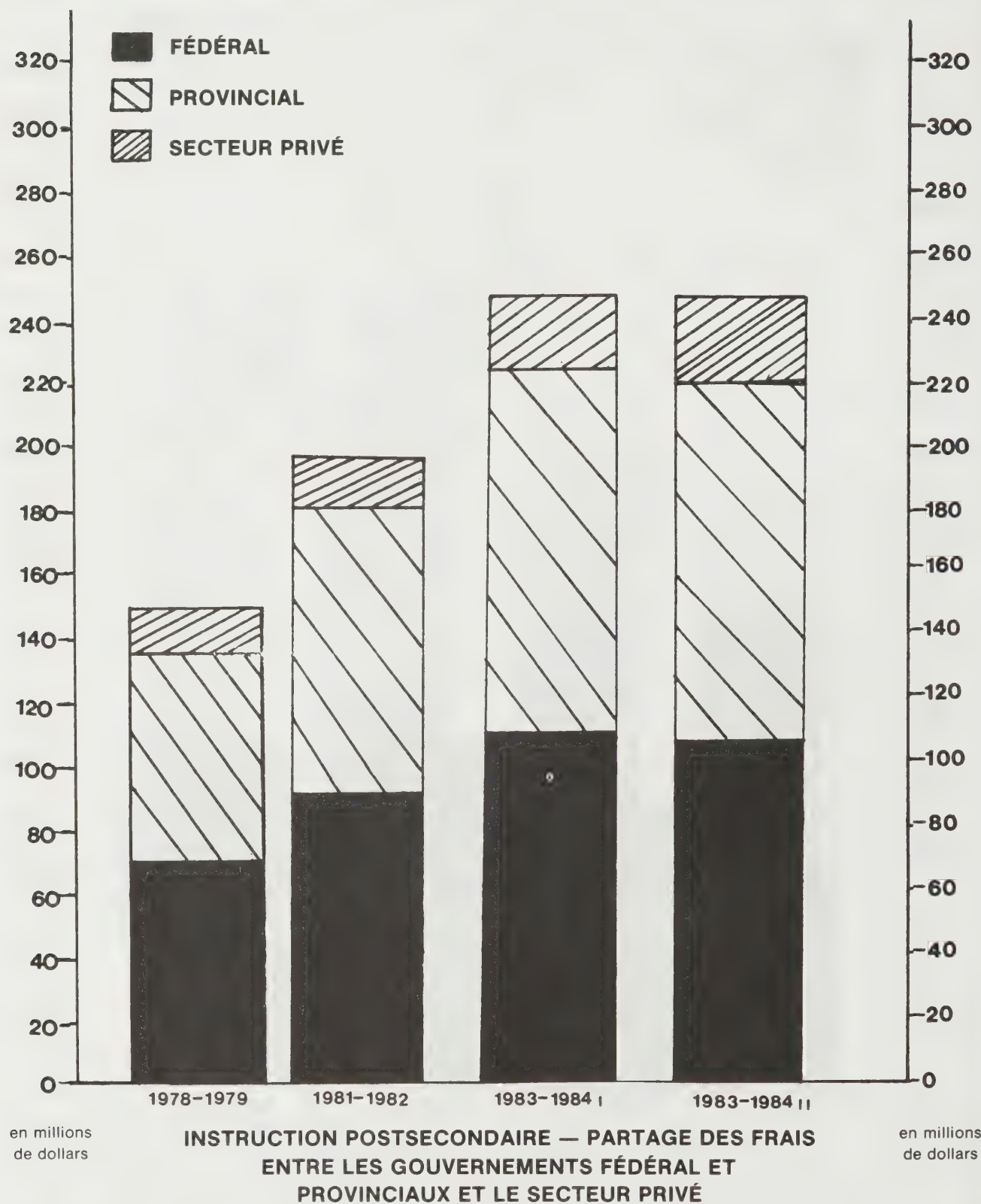


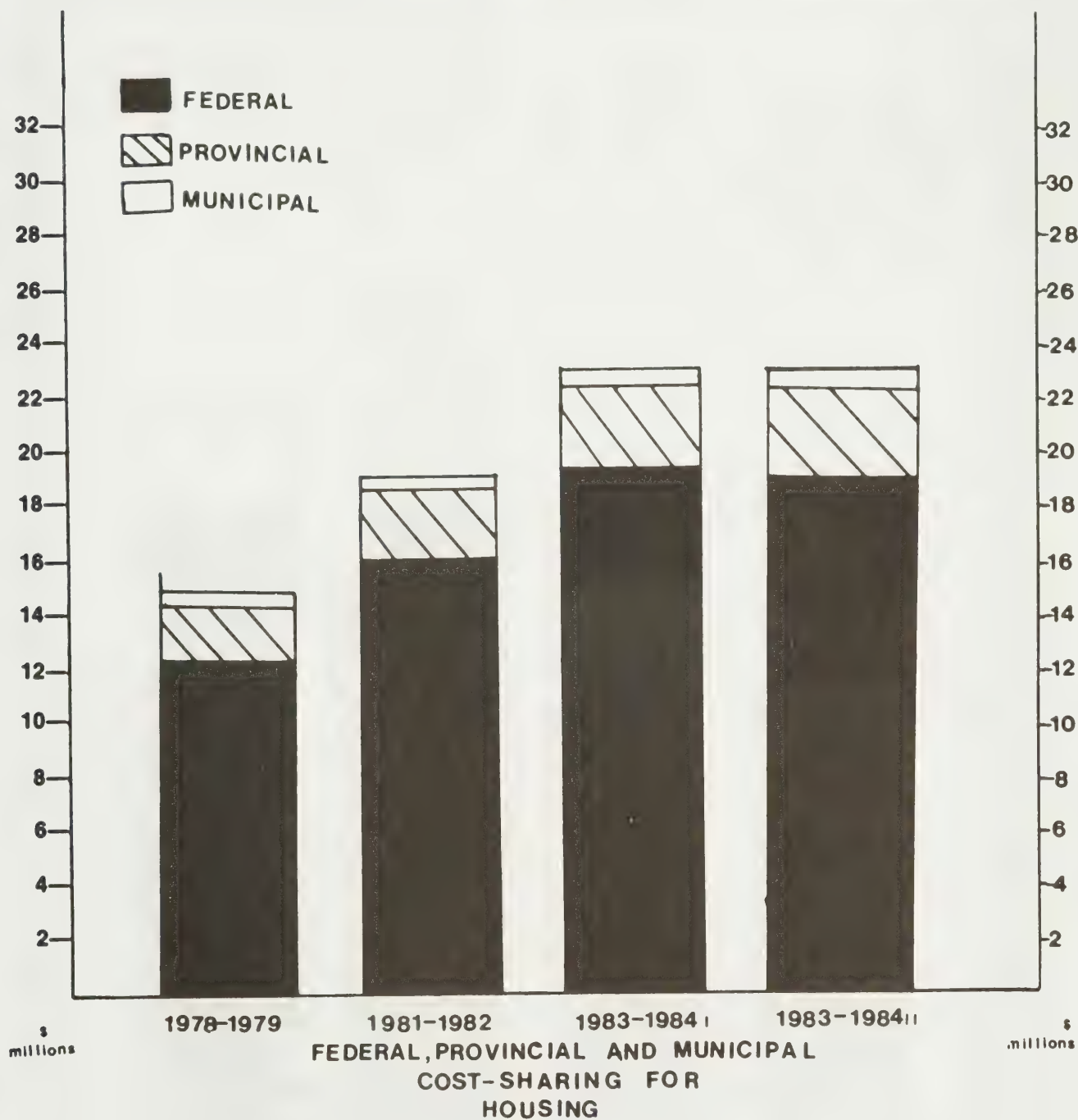




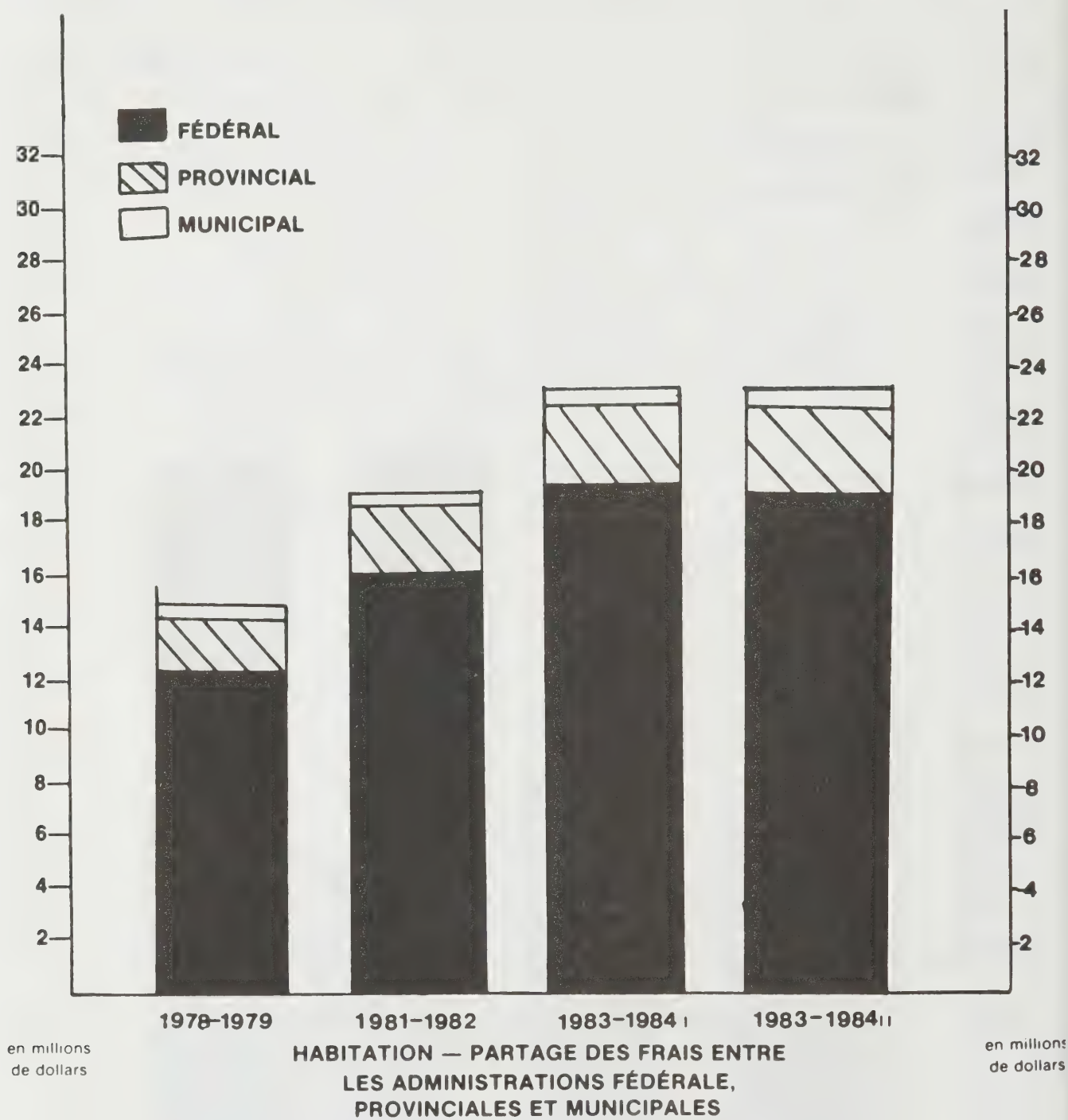


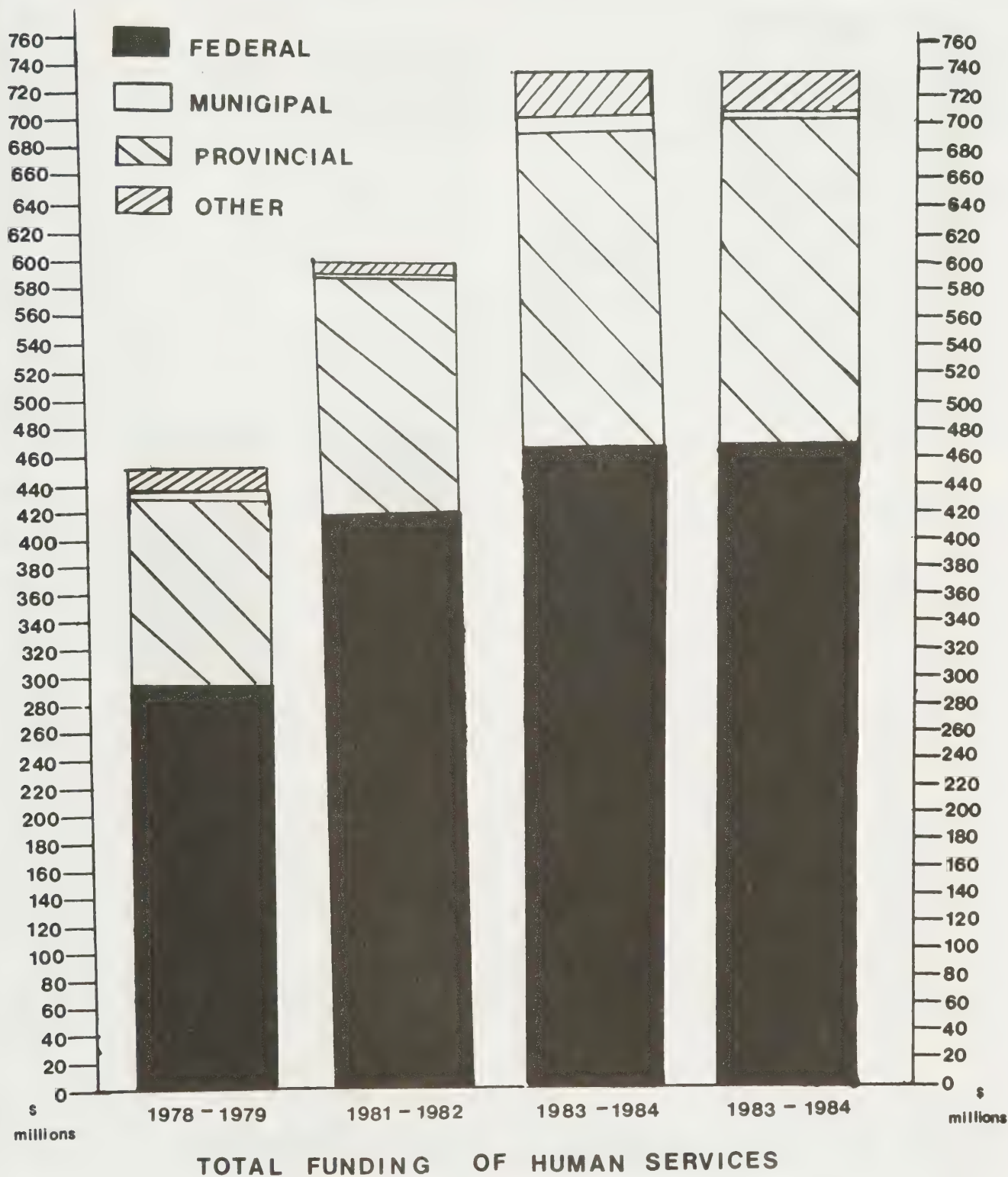




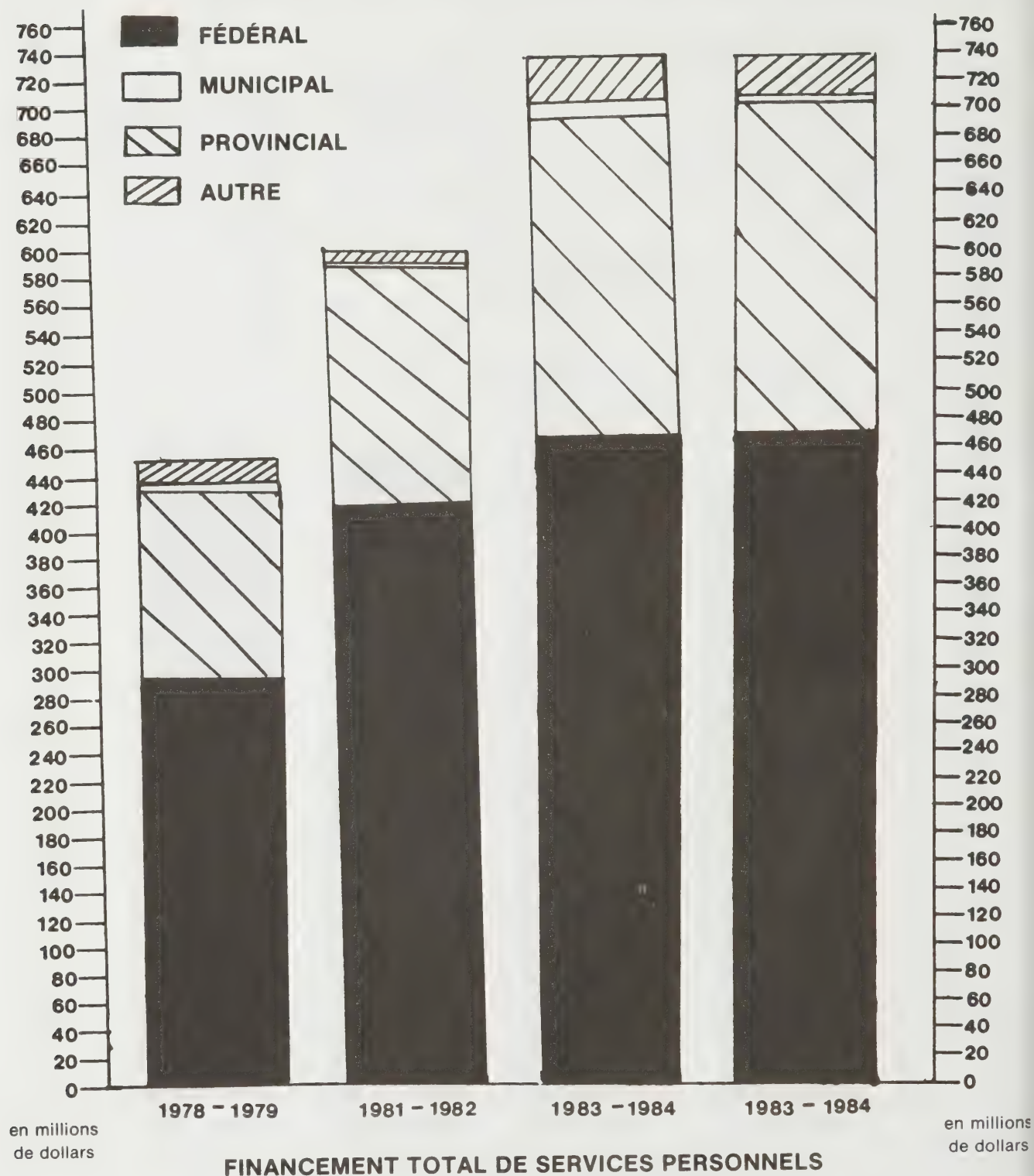












## APPENDIX I

A variety of federal-provincial and provincial-municipal agreements concern the provision of social housing in the region of Waterloo. Funds for this purpose enter the region through different federal and provincial programs. The Assisted Rental Housing and Rent Supplement programs involve all 3 sectors of government support.

The provision of geared-to-income low rental housing for lower income families is the purpose of both the Assisted Rental Housing and Rent Supplement Programs. Sections 43 and 44 of the National Housing Act state the federal government, through the Canada Mortgage and Housing Corporation is responsible for providing 90% of the capital costs and 50% of the annual operating costs for these units. In keeping with the corresponding provincial legislation (Housing Development Act) the Ontario Housing Corporation on behalf of the Ministry of Housing provides the additional 10% of the capital costs and subsidizes 42.5% of the operating deficit. Consistent with an agreement made between the local regional council and the provincial ministry, the region is responsible for the other 7.5% of the operating deficit.\*

\*In early 1980, the province assumed the municipal part of the operating deficit resulting in an increase in their funding to 50%. This is reflected in the 1981-1982 and 1983-1984 figures.

The Rent Supplement program provides lowered rental rates to those in privately-run dwellings. Here the province and private landlord enter into an agreement with the same cost sharing arrangement described above. As the buildings already exist there are no capital costs.

The Ontario Home Renewal Program also provides loans to individuals. A capital grant is given to municipalities to be dispersed as loans of up to \$7,500 for the repairing or renovation of homes. Families with incomes less than \$12,500 are eligible.

Difficulty arose when attempting to find dollar figures for the 1978-1979 federal contributions to social housing. The Canada Mortgage and Housing Corporation could only provide the number of units supported in Waterloo Region for that period and total unit numbers and dollars given to the entire province. From these figures it was found that the region had 1.09% of the provincial total of units. It was assumed that the region then received 1.09% of the total funds given to the province (\$11,044 thousand). This sum was used as the basis for the federal funding of social housing in the Waterloo region in 1978-1979.

## NOTES

1. Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs, "Federal-Provincial Shared-Cost Programs in Ontario" (Toronto: Taxation and Fiscal Policy Branch, 1972).

2. Terry Bolden and Georgia Kapelos "The Funding of the Personal Social Services: Towards an Understanding of the

## ANNEXE I

Divers accords fédéraux-provinciaux et provinciaux-municipaux concernent l'offre de logements sociaux dans la région de Waterloo. Les fonds accordés à cette fin proviennent de divers programmes fédéraux et provinciaux. Les programmes d'Aide au logement locatif et de Supplément de loyer, sont financés par les trois niveaux de gouvernement.

Procurer aux familles à faible revenu des habitations à loyer modique, en fonction de leur revenu, est l'objet des programmes d'Aide au logement locatif et de Supplément de loyer. Les articles 43 et 44 de la Loi nationale sur l'habitation stipulent que le gouvernement fédéral, par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèque et de logement, est chargée de fournir 90% des coûts en capital et 50% des coûts annuels d'exploitation de ces unités. Aux termes de la loi provinciale correspondante (Housing Development Act), l'Ontario Housing Corporation fournit pour sa part, au nom du ministère de l'Habitation, les 10% de coûts en capital restants et elle finance 42.5% du déficit d'exploitation. Conformément à un accord entre le conseil local régional et le ministère provincial, la région est responsable des 7.5% restants, en ce qui concerne le déficit d'exploitation.\*

\*Au début de 1980, la province a supporté la part municipale du déficit d'exploitation, portant ainsi son financement à 50%, ce qui se traduit dans les chiffres de 1981-1982 et de 1983-1984.

Le programme de Supplément de loyer assure de faibles taux de location aux personnes qui vivent dans des habitations exploitées par le secteur privé. Ici, la province et le propriétaire concluent une entente conforme à l'accord de partage des frais décrit ci-dessus. Et comme l'habitation est déjà construite, il n'y a pas de coûts en capital en cause.

L'Ontario Home Renewal Program offre aussi des prêts aux particuliers. Grâce à une subvention en capital accordée aux municipalités, celles-ci consentent des prêts jusqu'à concurrence de \$7,500 pour la réparation ou la rénovation de maisons. Les familles dont le revenu est inférieur à \$12,500 y ont droit.

Un problème s'est posé lorsque nous avons voulu trouver des chiffres quant aux contributions fédérales au titre des logements sociaux en 1978-1979. La Société canadienne d'hypothèque et de logement n'a pu nous fournir que le nombre d'unités supportées dans la région de Waterloo au cours de cette période, et le nombre total d'unités et le montant total des contributions pour l'ensemble de la province. D'après ces chiffres, la région avait 1.09% de toutes les unités provinciales. Nous avons présumé qu'elle avait donc reçu 1.09% de tous les fonds accordés à la province (\$11,044). Cette somme a été utilisée comme base pour le financement fédéral des logements sociaux dans la région de Waterloo en 1978-1979.

## RENVOIS

1. Le ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales, «Federal-Provincial Shared-Cost Programs in Ontario» (Toronto: Direction de la politique fiscale et de la taxation, 1972).

2. Terry Bolden et Georgia Kapelos «*The Funding of the Personal Social Services: Towards an Understanding of the*



Federal/Provincial Relationship" (Toronto: Central Toronto Youth Services 1979), p. 2.

3. Ibid., p. 7

4. See: Health and Welfare Canada, "The Federal Legislation on Financing Social Services—1978, Questions and Answers" (Ottawa: Queen's Printer, 1978).

5. Thomas J. Courchene, "Refinancing the Canadian Federation. A Survey of the 1977 Fiscal Arrangement Act", C.D. Howe Institute.

6. George E. Carter, Canadian Tax Journal, "Financing Health and Post Secondary Education. A new and Complex Fiscal Arrangement" (Toronto: Canadian Tax Foundation, vol XXV, No. 5).

7. Government of Canada, 1981-1982 Estimates. Part One, The Government Expenditure Plan, p. 24

8. Ibid., p. 25

9. Ibid., p. 25

10. Ibid., p. 8

#### BIBLIOGRAPHY

##### *Government of Canada Publications*

Canada Mortgage and Housing Corporation. "Annual Report." Ottawa, 1979.

Canadian Parks/Recreation Association. "Directory of Funding Sources for Leisure Services." October, 1977.

Department of Health and Welfare. "Annual Report". Ottawa: Queen's Printer, 1978-79.

Department of Health and Welfare. "Annual Report Canada Assistance Plan." Ottawa: Queen's Printer, 1976-77.

Department of Health and Welfare. "Annual Report Hospital Insurance and Diagnostic Services." Ottawa: Queen's Printer, 1976-77.

Department of Health and Welfare. "Annual Report Medical Care." Ottawa: Queen's Printer, 1977-78.

Department of Health and Welfare. "Annual Report Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act." Ottawa: Queen's Printer, 1978-79.

Department of Health and Welfare. "Federal-Provincial Programs and Activities." Ottawa: Queen's Printer, 1978.

Department of Health and Welfare. "The Federal Legislation on Financing Social Services, Questions and Answers." Ottawa: Queen's Printer, 1978.

Department of Secretary of State. "A Summary and Cursory Analysis of Federal Funding Programs Available to Voluntary Organizations." Ottawa: Queen's Printer, 1978.

National Council of Welfare. "The Federal Government and Social Services." Ottawa, 1978.

*The Canada Yearbook.* Ottawa: Queen's Printer, 1978-79.

Federal/Provincial Relationship" (Toronto: Central Toronto Youth Services 1979), p. 2.

3. Ibid, p. 7

4. Voir: Santé et Bien-être social Canada, «La Législation fédérale sur le financement des services sociaux, 1978, Questions et Réponses» (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1978).

5. Thomas J. Courchene, «Refinancing the Canadian Federation. A Survey of the 1977 Fiscal Arrangement Act», C.D. Howe Institute.

6. George E. Carter, Canadian Tax Journal, «Financing Health and Post Secondary Education. A new and Complex Fiscal Arrangement» (Toronto: Canadian Tax Foundation, vol XXV, n° 5).

7. Gouvernement du Canada, budget de 1981-1982. Partie I, Prévisions de dépenses du gouvernement.

8. Ibid., p. 25

9. Ibid., p. 25

10. Ibid., p. 8

#### BIBLIOGRAPHIE

##### *Publications du Gouvernement du Canada*

Société canadienne d'hypothèque et de logement. «Rapport annuel». Ottawa, 1979.

Association canadienne des loisirs/parcs. «Directory of Funding Sources for Leisure Services», Octobre 1977.

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. «Rapport annuel». Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1978-1979.

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. «Rapport annuel—Régime d'assistance publique du Canada». Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1976-1977.

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. «Rapport annuel 1976-1977—Assurance-hospitalisation et services diagnostiques». Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1976-1977.

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. «Rapport annuel 1977-1978—Soins médicaux». Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1977-1978.

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. «Rapport annuel 1978-1979—Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides». Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1978-1979.

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. «Activités et programmes fédéraux-provinciaux». Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1978.

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. «La législation fédérale sur le financement des services sociaux, Questions et réponses». Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1978.

Secrétariat d'État. «A Summary and Cursory Analysis of Federal Funding Programs Available to Voluntary Organizations» Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1978.

Conseil national du Bien-être social. «Le gouvernement fédéral et les services sociaux». Ottawa, 1978.

Annuaire du Canada, Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1978-1979.

*Government of Ontario Publications*

- Ministry of Community and Social Services. "Annual Report." Toronto, 1979.
- Ministry of Community and Social Services. "Expenditures by Municipalities, Fiscal Year Ending 1979." Research and Planning Branch, Toronto.
- Ministry of Health. "Annual Report". Toronto, 1978-79.
- Ministry of Health. "Hospital Statistics". 1978-79.
- Ministry of Housing. "Housing Ontario." vol. XXI No. 8, 1977.
- Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs. "Federal-Provincial Shared Cost Programs in Ontario." Staff Paper, Ontario Tax Studies No. 9, Toronto: Taxation and Fiscal Policy Branch, 1972.
- Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs. "Provincial Financial Assistance to Municipalities". Toronto, 1978.
- Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs. "Public Accounts Vol. 3.". Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1978-79.
- Ontario Council of Health. "Committee on Mental Health Services in Ontario, Report of the Sub-Committee on Funding." Toronto, 1979.
- "Report of the Provincial-Municipal Grants Reform Committee." Vols. 1 and 2. Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1978.

*Regional Government Publications*

- "Annual Report." The Waterloo Region Social Resources Council. 1980.
- Ministry of Intergovernmental Affairs. Palmer, W. H. "Report of the Waterloo Region Review Commission." Toronto 1979.
- Ministry of Intergovernmental Affairs. Plamer, W. H. Waterloo Regional Review Commission, "The Organization of Social Services in Waterloo Region." Toronto, 1978.
- Regional Municipality of Waterloo. "Response of the Review Steering Committee to the Report of the Waterloo Region Review Commission."
- Regional Municipality of Waterloo. "Treasurer's and Auditor's Report for the year ended Dec. 31, 1979."
- Regional Municipality of Waterloo. Finance Department. "Current Budget." 1979.
- Regional Municipality of Waterloo. Finance Department. "Current Budget." 1980.

*Other*

- Boadway, Robin, W. "Intergovernmental Transfers in Canada." Toronto: Canadian Tax Foundation, 1980.
- Bolden, T. A., and Kapelos, G. "The Funding of the Personal Social Services—The Federal-Provincial Relationship." Toronto: Central Toronto Youth Services, April, 1978, December 1979.
- Canadian Tax Foundation. "Provincial and Municipal Finances." Toronto, 1979.

*Publications du gouvernement de l'Ontario*

- Ministère des Services sociaux et communautaires. «Rapport annuel». Toronto, 1979.
- Ministère des Services sociaux et communautaires. «Dépenses par municipalité, année financière 1979». Direction de la recherche et de la planification, Toronto.
- Ministère de la Santé. «Rapport annuel». Toronto, 1978-1979.
- Ministère de la Santé. «Statistiques sur les hôpitaux». 1978-1979.
- Ministère de l'Habitation. «L'habitation en Ontario». vol. XXI, n° 8, 1977.
- Ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales. «Federal-Provincial Shared Cost Programs in Ontario» Staff Paper, Ontario Tax Studies n° 9, Toronto: Direction de la politique fiscale et de taxation, 1972.
- Ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales. «Aide financière provinciale aux municipalités». Toronto, 1978.
- Ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales. «Comptes publics, Vol. 3». Toronto: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1978-1979.
- Ontario Council of Health. «Committee on Mental Health Services in Ontario, Rapport du Sub-Committee on Funding.» Toronto, 1979.
- «Rapport du Provincial-Municipal Grants Reform Committee.» Vol. 1 et 2. Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1978.

*Publications d'administrations régionales*

- «Rapport annuel.» The Waterloo Region Social Resources Council. 1980.
- Ministère des affaires intergouvernementales. Palmer, W. H. «Rapport de la Waterloo Region Review Commission.» Toronto 1979.
- Ministère des affaires intergouvernementales. Plamer, W. H. Waterloo Regional Review Commission, «The Organization of Social Services in Waterloo Region.» Toronto, 1978.
- Municipalité régionale de Waterloo. «Réponse du Review Steering Committee au rapport de la Waterloo Region Review Commission.»
- Municipalité régionale de Waterloo. «Treasurer's and Auditor's Report for the year ended Dec. 31, 1979.»
- Municipalité régionale de Waterloo. Service des finances. «Current Budget.» 1979.
- Municipalité régionale de Waterloo. Service des finances. «Current Budget.» 1980.

*Autres*

- Boadway, Robin, W. «Intergovernmental Transfers in Canada.» Toronto: Canadian Tax Foundation, 1980.
- Bolden, T. A., and Kapelos, G. «The Funding of the Personal Social Services—The Federal-Provincial Relationship.» Toronto: Central Toronto Youth Services, Avril, 1978, Décembre 1979.
- Canadian Tax Foundation. «Provincial and Municipal Finances.» Toronto, 1979.



- Canadian Tax Journal. Perry, David B. "The Federal-Provincial Fiscal Arrangements Introduced in 1977." Toronto: Canadian Tax Foundation, July/August, No. 4, vol. xxv, 1977.
- Canadian Tax Journal. Carter, George E. "Financing Health and Post-Secondary Education: A New and Complex Fiscal Arrangement." Toronto: Canadian Tax Foundation, Sept./Oct., vol. xxv, No. 5, 1977.
- Carter, George E. *Canadian Conditional Grants Since World War II*.
- "1979/80 Report Annual Meeting Cambridge Memorial Hospital." Waterloo: Cambridge Memorial Hospital, June 3, 1980.
- City of Kitchener. "Revenue and Expenditure Budget, 1979." Kitchener: Department of Finance.
- City of Waterloo. "Budget Estimates." Waterloo: Finance Department, 1979.
- Polak, Mary Ellen. "Spending on the Personal Social Services: The Municipal Factor." Hamilton: McMaster University, 1979.
- The Social Planning Council of K-W. "Directory of Community Services for Waterloo Region." Kitchener, Sep. 1977.
- Waterloo Region Social Resources Council. "Inventory of Services and Analysis of Needs for Children's Services in the Waterloo Region." Kitchener, Feb. 1980.
- Webster, C. R. "Funding Patterns for Personal Social Services." Toronto: Research Department, United Way of Greater Toronto, September 1979.
- Canadian Tax Journal. Perry, David B. «The Federal-Provincial Fiscal Arrangements Introduced in 1977.» Toronto: Canadian Tax Foundation, juillet-août. N° 4, vol. xxv, 1977.
- Canadian Tax Journal. Carter, George E. «Financing Health and Post-Secondary Education: A New and Complex Fiscal Arrangement.» Toronto: Canadian Tax Foundation, Sept./Oct., vol. xxv, N° 5, 1977.
- Carter, George E. *Canadian Conditional Grants Since World War II*.
- «1979/80 Report Annual Meeting Cambridge Memorial Hospital.» Waterloo: Hôpital Cambridge Memorial, 3 juin 1980.
- Ville de Kitchener. «Revenue and Expenditure Budget, 1979.» Kitchener: Services des finances.
- Ville de Waterloo. «Budget Estimates.» Waterloo: Service des finances, 1979.
- Polak, Mary Ellen. «Spending on the Personal Social Services: The Municipal Factor.» Hamilton: Université McMaster, 1979.
- The Social Planning Council of K-W. «Directory of Community Services for Waterloo Region.» Kitchener, Sep. 1977.
- Waterloo Region Social Resources Council. «Inventory of Services and Analysis of Needs for Children's Services in the Waterloo Region.» Kitchener, Fév. 1980.
- Webster, C. R. «Funding Patterns for Personal Social Services.» Toronto: Service de recherche, United Way of Greater Toronto, Septembre 1979.

## APPENDIX "FISC-20"

SUBMISSION TO  
THE PARLIAMENTARY TASK FORCE  
ON FEDERAL-PROVINCIAL  
FISCAL ARRANGEMENTS

May 7, 1981

More than one child in ten has an emotional or learning problem which means that he and his family need special help. This fact was established authoritatively in 1970 by the Report of the Commission on Emotional and Learning Disorders in Children.

Using the CELDIC estimate of incidence, approximately 300,000 children and youth in Ontario today have special emotional or learning needs. Some of these children have only moderate problems. Others are severely troubled. Up to one family in every five with children is affected directly.

According to the information available to us, programs serving children and youth with emotional problems are currently offered in Ontario without federal funding support. While the Province has successfully established and funded a strong system of children's mental health services, we are greatly concerned that the lack of federal participation in financing these programs has redistributed incentives to the disadvantage of troubled children and adolescents. The net cost to Ontario, for example, of allocating resources to day nurseries or to child welfare programs ranges from 30 per cent to 50 per cent of the cost of a similar allocation to children's mental health services.

*OACMHC Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements*

It is our belief that children have a right to mental health services on a basis comparable with adults, and with persons suffering from physical health problems. What is now at stake for children in Ontario is this right of access.

We believe that the Government of Canada should give financial recognition to the cost of mental health services for children. Our recommendations are as follows:

- *that children's mental health programs receive the same treatment in federal-provincial fiscal arrangements as other health care services and, further,*
- *that any requirements or conditions for the expenditure of federal dollars protect the open access of children and their families to mental health treatment without imposing deterrent consumer charges.*

## APPENDICE «FISC-20»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU  
COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX  
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

7 mai 1981

Plus d'un enfant sur dix souffre de problèmes affectifs ou d'apprentissage, de sorte que l'enfant et sa famille ont besoin d'une aide particulière. C'est ce qu'établit clairement le rapport de la (Commission des troubles émotifs et d'apprentissage chez les enfants) paru en 1970.

Suivant l'estimation des incidences fournies par la Commission, près de 300,000 enfants et adolescents en Ontario ont aujourd'hui des problèmes émotifs ou d'apprentissage particuliers. Chez certains d'entre eux, ces problèmes ne sont que modérés alors que d'autres sont aux prises avec de graves difficultés. Une famille sur cinq, comptant des enfants, est touchée directement.

Selon les renseignements dont nous disposons, les programmes offerts aux enfants et aux jeunes qui souffrent de problèmes émotifs sont actuellement appliqués en Ontario sans l'aide financière du gouvernement fédéral. Même si la province a réussi à établir et à financer un régime solide de prestation des soins de santé mentale pour les enfants, nous nous demandons vraiment si le refus du gouvernement fédéral de financer ces programmes n'a pas réorienté les efforts au détriment des enfants et des adolescents perturbés. Par exemple, pour l'Ontario, le coût net du financement des garderies de jour ou des programmes de bien-être pour les enfants oscille entre 30 et 50 p. 100 du coût d'une affectation semblable aux services de santé mentale pour les enfants.

*Mémoire présenté par l'OACMHC au Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*

Nous estimons que les enfants ont droit à des services de santé mentale de qualité comparable à ceux qu'on offre aux adultes, et aux personnes aux prises avec des problèmes de santé physique. L'enjeu actuel pour les enfants de l'Ontario, c'est précisément d'obtenir le droit à ces services.

A notre avis, le gouvernement fédéral devrait financer les services de santé mentale pour les enfants. Nous recommandons donc que:

- *au regard des accords fiscaux conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces, les programmes de santé mentale pour les enfants soient mis sur le même pied que les autres régimes de prestations des soins, et, en outre,*
- *que toutes les exigences ou conditions posées à l'affectation des fonds fédéraux assurent aux enfants et à leurs familles un libre accès aux soins de santé mentale sans pour autant imposer de fardeau au consommateur.*



Troubled children can be helped, and they should be helped. Both for themselves, and because they are our future.

You will find attached a copy of our recent brief to the Commons Special Committee on the Disabled and the Handicapped. It provides historical background on children's mental health centres and summarizes current issues affecting service delivery.

Respectfully submitted by:

Lynn Eakin  
President

Cathleen Morrison  
Executive Director

September 8, 1980

Mr. David Smith,  
Member of Parliament,  
Chairman,  
Special Committee on Disabled and the Handicapped  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Smith,

You will find attached the submission to the Special Committee on the Disabled and the Handicapped from the Ontario Association of Children's Mental Health Centres.

Our brief outlines some of the major issues facing mental health services for children in Ontario, as budgetary constraints and a shift in the auspices of provincial funding have assailed both the quantity and the quality of special children's programmes. With close to 2,000 children on the waiting lists, needs have greatly outpaced the capacity of services to respond. Unless strong action is taken, children in Ontario face differential access to psychiatric help, in comparison to persons over the age of 19.

The attached brief also points out that current arrangements for financing children's mental health services in the province do not involve federal participation. We therefore ask that any changes being contemplated in federal/provincial funding arrangements for health and social services should enhance, rather than limit needed service opportunities for Ontario's children with emotional, learning and psychiatric problems.

Il est possible d'aider les enfants perturbés, et il faut le faire, à la fois pour eux-mêmes et parce que c'est sur eux que je fonde aussi notre avenir.

Vous trouverez, ci-joint, un exemplaire du mémoire que nous avons présenté dernièrement au Comité spécial concernant les invalides et les handicapés. Il contient des données historiques sur les centres de santé mentale pour les enfants et trace un résumé des problèmes actuels concernant la prestation des services dans ce domaine.

Respectueusement soumis par:

La présidente,  
Lynn Eakin

Le directeur exécutif,  
Cathleen Morrison

Le 8 septembre 1980

Monsieur David Smith, député  
Président  
Comité spécial concernant les invalides et  
les handicapés  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Veillez trouver, ci-joint, le mémoire présenté au Comité spécial concernant les invalides et les handicapés par *l'Ontario Association of Children's Mental Health Centres*.

Notre mémoire relate quelques uns des principaux problèmes qui se posent dans le domaine des services de santé mentale offerts aux enfants de l'Ontario depuis que les restrictions budgétaires et un transfert des fonds provinciaux sont venus compromettre la quantité et la qualité des programmes conçus pour les enfants spéciaux. Avec une liste d'attente de près de 2,000 enfants, les besoins ont grandement dépassé les moyens mis en œuvre pour y faire face. Si des mesures énergétiques ne sont pas prises, les enfants de l'Ontario se verront offrir un traitement psychiatrique différent de celui dont profitent les personnes de 19 ans et plus.

Le mémoire signale aussi que les accords actuels de financement des services de santé mentale pour les enfants dans la province ne prévoient aucune participation du fédéral. C'est pourquoi, nous demandons que toutes les modifications qu'on envisage d'apporter aux accords fiscaux passés entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le domaine des services sociaux et de santé permettent d'améliorer, et non de limiter, les services nécessaires aux enfants de l'Ontario qui sont aux prises avec des problèmes émotifs, psychiatriques et d'apprentissage.

We wish to convey our thanks both to you and to the Commons Special Committee on the Disabled and the Handicapped for this opportunity to present our views.

Yours sincerely,

Lynn Eakin  
President

Cathleen Morrison  
Executive Director

#### ISSUES FACING MENTAL HEALTH SERVICES FOR CHILDREN IN ONTARIO

A Submission to the Special Committee on the Disabled and the Handicapped by the Ontario Association of Children's Mental Health Centres

##### 1. CHILDREN'S MENTAL HEALTH CENTRES: BACKGROUND

The present network in Ontario of approximately 75 children's mental health centres sprang from an original six pilot treatment centres which were started in the 1950's. During the years that followed, public debate in the province came to focus on the need for significant expansion in the range of quality treatment programmes designed to serve children and youth.

In 1970, the publication of the Report of the Commission on Emotional and Learning Disorders in Children, *One Million Children*, added impetus to action across all of Canada, as the Report documented authoritatively the very large number of Canadian children needing expert treatment and continuity of care. More than one child in ten, the Commission said, requires attention, treatment and care because of emotional and learning problems.

During the late sixties and early seventies, the Government of Ontario took decisive steps to respond to troubled children in the province through the introduction of new legislation and the provision of new funding. Particularly following proclamation of *The Children's Mental Health Centres Act* in April 1971, the extension of public and voluntary treatment services for children began in earnest. Most of these services were then, and are now, operated under the auspices of community Boards of Directors.

Initially, and until 1977, children's mental health services in Ontario were inspected, licensed and funded by the provincial Ministry of Health. Since July 1, 1977, government administrative and funding authority has been vested primarily in the Ministry of Community and Social Services, although important links with Health-administered legislation remain.

The present network of children's mental health centres provides primary care, early problem finding, crisis intervention, special education, psychiatric and acute care, and diagnostic and treatment personnel and facilities. The children

Nous tenons à vous remercier personnellement ainsi que le Comité spécial concernant les invalides et les handicapés de l'occasion qui nous est offerte de vous faire part de nos opinions.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

La présidente,  
Lynn Eakin

Le directeur exécutif,  
Cathleen Morrison

#### SERVICES DE SANTÉ MENTALE POUR LES ENFANTS DE L'ONTARIO—PROBLÈMES ACTUELS

Mémoire présenté au Comité spécial concernant les invalides et les handicapés par l'*Ontario Association of Children's Mental Health Centres*

##### 1. CENTRES DE SANTÉ MENTALE POUR LES ENFANTS: DONNÉES PRÉLIMINAIRES

Le réseau actuel de centres de santé mentale pour les enfants de l'Ontario, qui compte environ 75 établissements, s'est développé à partir d'un projet pilote de six centres de traitement, qui a vu le jour durant les années 1950. C'est au cours des années qui suivirent que la population ontarienne en est venue à prendre conscience de la nécessité d'accroître de façon significative la qualité des programmes de traitement conçus pour les enfants et les adolescents.

En 1970, la publication du rapport intitulé *One Million Children* par la Commission des troubles émotifs et d'apprentissage chez les enfants est venue renforcer toutes les mesures prises à la grandeur du Canada, le rapport contenant des données précises sur le nombre très élevé d'enfants canadiens nécessitant des traitements de spécialistes et des soins continus. Plus d'un enfant sur dix, aux dires de la Commission, a besoin d'attention et exige des traitements et des soins en raison de problèmes émotifs et d'apprentissage dont il souffre.

À la fin des années 60 et au début des années 70, le gouvernement de l'Ontario a pris des mesures décisives au profit des enfants perturbés dans la province en présentant une nouvelle loi et en accordant des fonds nouveaux. Tout particulièrement après l'adoption de la loi intitulée *The Children's Mental Health Centres Act* en avril 1971, les services publics et le bénévolat pour les enfants ont réellement pris de l'ampleur. La plupart de ces services étaient à l'époque, et sont toujours, sous la direction de conseils d'administration communautaires.

Au début, et jusqu'en 1977, c'est le ministère provincial de la Santé qui avait la responsabilité de l'inspection, de la délivrance des permis et du financement des services de santé mentale pour les enfants en Ontario. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1977, les pouvoirs administratifs et financiers ont été accordés principalement au ministère des Services sociaux et communautaires même si des liens étroits ont été conservés avec le ministère de la Santé dans la mesure où il est chargé d'appliquer les lois.

Le réseau actuel de centres de santé mentale pour les enfants offre des soins primaires, un service de dépistage aux stades préliminaires, une intervention en cas de crise, des cours spéciaux, des soins psychiatriques précis, ainsi que les installa-



receiving service have physical, emotional, social/intellectual problems and needs; many have moderate to severe identifiable psychiatric disorders.

## II. ISSUES FACING MENTAL HEALTH SERVICES FOR CHILDREN IN ONTARIO

### A. Current Needs

The development, since the 1950's, of children's mental health centres in Ontario has enabled families to seek help for their troubled children. At the same time, the volume of service available to young people shows no sign of keeping pace with demand.

In April of 1980, for example, 49 children's mental health centres administering 70 per cent of the field's budget reported a total of 1,700 children on their waiting lists. Some of these children wait up to a year for service.

### B. 100 per cent Provincial Funding

Children's mental health centres are funded, apparently uniquely, at the rate of 100 per cent by the Province of Ontario. This arrangement has many important advantages, both for the funded agencies, and for children and families receiving service. Yet other kinds of health care services, social services, and colleges and universities commonly also benefit from federal participation, and frequently municipal participation, in their core financing.

In difficult times economically, children's mental health centres have been affected by the constraints facing many other types of agencies, brought about by the need to curtail government spending: expansion plans have been set aside; and programme improvements postponed. In addition, the children's mental health field was subjected in 1979/80 to unique budgetary cuts which forced the closing, during the year, of approximately 10 per cent of treatment beds for children and adolescents in the province.

The relationship between the unique provincial spending cuts in the child mental health sector, and the unique burden these agencies may be considered to represent to the Provincial Treasury, remains in question. What has emerged clearly, however, is the sharply diminished capacity of children's mental health centres to respond to the needs of young people and their families in Ontario.

### C. The Issue of Funding Aspices

Seriously troubled children require intensive treatment by teams of highly trained staff. The unit costs of children's mental health centres for residential and outpatient services are comparable to hospital costs. With the transfer of children's mental health centres to the Ontario Ministry of Community and Social Services, pressure to reduce these costs is resulting from comparisons with costs in the general field of welfare.

tions et le personnel requis pour les diagnostics et les traitements. Les enfants qui y sont traités ont des problèmes physiques, émotifs, sociaux, intellectuels et nombre d'entre eux présentent des troubles psychiatriques connus qui vont de modérés à graves.

## II. SERVICES DE SANTÉ MENTALE POUR LES ENFANTS EN ONTARIO—PROBLÈMES ACTUELS

### A. Besoins actuels

L'expansion depuis les années 1950 des centres de santé mentale pour les enfants en Ontario, a permis aux familles d'y trouver l'aide dont elles avaient besoin pour leurs enfants perturbés. Parallèlement, le rythme des services offerts aux jeunes ne semble pas correspondre à la demande.

Par exemple, en avril 1980, 49 centres de santé mentale pour les enfants, totalisant 70 p. 100 du budget prévu, signalaient un total de 1 700 enfants sur leurs listes d'attente. Certains de ces enfants doivent attendre jusqu'à un an pour y être traités.

### B. Financement provincial entier

Les centres de santé mentale pour les enfants sont entièrement subventionnés, et il semble que ce soit là un cas unique, par la province de l'Ontario. Cette entente comporte de nombreux avantages importants à la fois pour le gouvernement, et pour les enfants et les familles qui profitent des services. Pourtant, d'autres organismes de services de santé, de services sociaux, des collèges et des universités comptent aussi sur les fonds fédéraux, et souvent municipaux, pour leur financement en général.

En période de difficultés économiques, les centres de santé mentale pour les enfants sont touchés par les restrictions dont sont victimes de nombreux autres organismes, à cause des compressions budgétaires gouvernementales. Ainsi, des projets d'expansion ont été mis de côté et l'amélioration des programmes reportée à une date ultérieure. En outre, le domaine de la santé mentale pour les enfants a fait l'objet en 1979-1980 de coupures budgétaires sans précédent qui ont entraîné une réduction d'environ 10 p. 100 des lits réservés au traitement des enfants et des adolescents dans la province.

Le lien entre ces restrictions budgétaires provinciales sans précédent dans le domaine de la santé mentale pour les enfants et le fardeau particulier que ces organismes semblent imposer au Trésor provincial reste toujours à établir. Toutefois, ce qui ressort clairement, c'est cette diminution importante des possibilités des centres de santé mentale pour les enfants de répondre aux besoins des jeunes et de leurs familles en Ontario.

### C. Financement

Les enfants gravement perturbés exigent des soins intensifs assurés par des équipes de grands spécialistes. Les coûts unitaires des services internes et externes des centres de santé mentale pour les enfants, sont comparables à ceux des centres hospitaliers. Depuis le transfert des centres de santé mentale pour les enfants du ministère ontarien des Services sociaux et communautaires, les pressions exercées pour réduire les frais sont le fruit de comparaisons avec les frais engagés dans le domaine général du bien-être social.

#### *D. Financing, and the Issue of Service Quantity*

In addition to the financial issues described above, is a fundamental financial problem that is not yet fully recognized. There has been in recent years a differential between the increments in government support for children's mental health centres and the cost increases of these services due to inflation. That differential is currently at the level of 4% annually. If, for example, this revenue loss is maintained and compounded over the next five years, the overall loss against inflation will be 20%. In service terms, children's mental health centres in Ontario will be servicing 20% fewer children and families by 1985.

#### *E. The Issue of Quality of Services*

Since the transfer of the children's mental health centres from the Ontario Ministry of Health to the Ministry of Community and Social Services, a fundamental issue in quality of care has emerged. It is understood that quality health care for Canadians with physical health problems depends upon the availability of highly skilled general practitioners and specialists, backed up by general and specialized hospital services. Children with emotional and psychiatric problems require comparable support.

The Ontario Ministry of Community and Social Services is attempting to stimulate preventive approaches through children's mental health and other children's services. Project funds for these efforts are being diverted from the intensive treatment services. The great risk now is that there will be neither quality prevention nor quality treatment services.

### III. CONCLUSION

With as many as 2,000 children on the waiting lists of children's mental health centres in Ontario, needs have greatly outpaced the capacity of the centres to respond. Additionally, budgetary constraints and a shift in the auspices of provincial funding have assailed both the quantity and the quality of special children's programmes in the province. Unless strong action is taken, children in Ontario face the prospect of differential access to psychiatric help, in comparison to persons over the age of 19.

Currently, arrangements for financing children's mental health centres do not involve federal participation. We therefore ask that any changes being contemplated in federal/provincial funding arrangements for health and social services should enhance, rather than limit needed service opportunities for Ontario's children with emotional, learning and psychiatric problems.

#### *D. Financement: quantité de services*

Outre les questions financières décrites ci-dessus, il existe un problème financier fondamental qui n'est pas encore totalement résolu. Dernièrement, on a remarqué un écart entre l'accroissement des fonds gouvernementaux accordés aux centres de santé mentale pour les enfants et l'augmentation des frais de services du à l'inflation. Cet écart se situe actuellement à 4% par an. Par exemple, si cette perte de revenus se maintient et est composée au cours des cinq prochaines années, la perte globale au regard de l'inflation sera de 20%. En ce qui a trait aux services, les centres de santé mentale pour les enfants en Ontario offriront 20% moins de services aux enfants et aux familles en 1985.

#### *E. Qualité des services*

Depuis le transfert des centres de santé mentale pour les enfants du ministère de la Santé au ministère des Services sociaux et communautaires, la question importante de la qualité des soins a fait surface. Tous savent que la qualité des soins de santé pour les Canadiens souffrant d'affections physiques sont tributaires de la disponibilité d'omnipraticiens hautement capables et de spécialistes, appuyés dans leur travail par des services hospitaliers généraux et spécialisés. Les enfants aux prises avec des problèmes émotifs psychiatriques exigent des soins comparables.

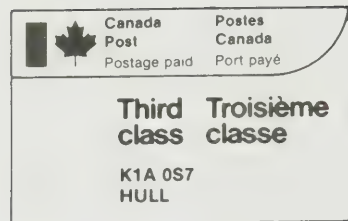
Le ministère ontarien des Services sociaux et communautaires tente actuellement de susciter des approches préventives en offrant des services de santé mentale pour les enfants ainsi que d'autres services. Les fonds affectés à ces projets sont détournés des services de soins intensifs. Le grand risque actuellement, c'est qu'il n'y aura de services de qualité ni pour la prévention, ni pour le traitement.

### III. CONCLUSION

Comme il y a plus de 2,000 enfants inscrits sur des listes d'attente des centres de santé mentale pour les enfants en Ontario, il appert que les besoins ont grandement dépassé les efforts déployés pour y répondre. En outre, les restrictions budgétaires et un transfert des fonds provinciaux compromettent à la fois la quantité et la qualité des programmes pour enfants spéciaux offerts dans la province. Si des mesures énergiques ne sont pas prises, les enfants de l'Ontario risquent de recevoir des soins psychiatriques différents de ceux dont jouissent les personnes de 19 ans et plus.

Actuellement, selon les accords conclus, le gouvernement fédéral ne participe pas au financement des centres de santé mentale pour les enfants. Par conséquent, nous demandons que toute modification qu'on envisageait apporter aux accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le domaine des services sociaux et de santé devraient améliorer et non limiter les services qui doivent être offerts aux enfants de l'Ontario aux prises avec des problèmes émotifs, psychiatriques et d'apprentissage.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

At 9:15 a.m.

*From the Ontario Welfare Council:*

Anne Barstow, President.

*From the Committee of Social Planning Councils:*

Ernie Ginsler, Executive Director of the Social Planning  
Council of Kitchener-Waterloo.

*From PROACT:*

Mr. Malcolm Stewart, Executive Director of The Ontario  
Association of Professional Social Workers.

At 10:40 a.m.

Professor David Stager, Department of Political Economy,  
University of Toronto.

At 11:45 a.m.

*From the Ontario Association of Children's Mental Health  
Centres:*

Lynn Eakin, President;  
Cathleen Morrison, Executive Director.

At 1:10 p.m.

*From the Council of Ontario Universities:*

Dr. Ronald L. Watts, Chairman and Principal of Queen's  
University;

Dr. James Ham, President of the University of Toronto;

Professor D. Forster, President of the University of Guelph;

Dr. Edward Monahan, Executive Director.

A 9 h 15

*Du Ontario Welfare Council:*

Anne Barstow, président.

*Du Committee of Social Planning Councils:*

Ernie Ginsler, directeur exécutif du Social Planning Council  
of Kitchener-Waterloo.

*De PROACT:*

M. Malcolm Stewart, directeur exécutif de l'Ontario Asso-  
ciation of Professional Social Workers.

A 10 h 40

M. David Stager, Département de l'économie politique,  
Université de Toronto.

A 11 h 45

*De l'Ontario Association of Children's Mental Health  
Centres:*

Lynn Eakin, présidente;  
Cathleen Morrison, directeur exécutif.

A 13 h 10

*Du Conseil des universités de l'Ontario:*

M. Ronald L. Watts, président et directeur de l'Université  
Queens;

M. James Ham, président de l'Université de Toronto;

M. D. Forster, professeur, président de l'Université de  
Guelph;

M. Edward Monahan, directeur exécutif.

19111111. PARLIAMENT

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Monday, May 11, 1981

Le lundi 11 mai 1981

Chairman: Mr. Herb Breau

Président: M. Herb Breau

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité spécial sur*

# The Federal-Provincial Fiscal Arrangements

# Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

RESPECTING:

CONCERNANT:

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and  
Established Programs Financing Act, 1977, fiscal  
equalization, tax collection agreements and the  
Canada Assistance Plan

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le  
gouvernement fédéral et les provinces et sur le  
financement des programmes établis, la  
péréquation des accords de perception fiscale et le  
Régime d'assistance publique du Canada

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981



SPECIAL COMMITTEE ON THE  
FEDERAL-PROVINCIAL  
FISCAL ARRANGEMENTS

*Chairman:* Mr. Herb Breau

*Vice-Chairman:* Mr. Don Blenkarn

Messrs.

Blaikie  
Herbert

Loiselle

COMITÉ SPÉCIAL SUR LES ACCORDS FISCAUX  
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL  
ET LES PROVINCES

*Président:* M. Herb Breau

*Vice-président:* M. Don Blenkarn

Messieurs

Thacker

Weatherhead

(Quorum 4)

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, MAY 11, 1981  
(22)

[Text]

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 9:35 o'clock a.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker and Weatherhead.

*In Attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* A. R. Dobell; William Haney; David Humphreys and Yolanda Banks. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Christopher Lawless.

*Witnesses: At 9:35 a.m.: From the Canadian Association of University Teachers:* Dr. James Foulks, President; Dr. Ken McGovern, Vice-President Internal; Dr. Israel Unger, Past-President; Dr. Donald Savage, Executive Secretary; Mr. Richard Bellaire, Professional Officer.

*At 11:00 a.m.: From the Social Science Federation of Canada:* Professor Vaira Vikis-Freibergs, President; Mr. Grant Clarke, Vice-President and Chairman of S.S.F.C. Task Force on University Funding; Professor John Trent, Executive Director; Professor Frank Innis.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (See *Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

On motion of Mr. Blenkarn, it was ordered,—That the brief submitted by the Canadian Association of University Teachers entitled "The Funding of Canadian Universities" be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "FISC-21"*.)

On motion of Mr. Loiselle, it was ordered,—That the brief submitted by the Social Science Federation entitled "Principles and Mechanisms for the Financing of University Education and Research in Canada" be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "FISC-22"*.)

The witnesses made statements and answered questions.

At 12:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING  
(23)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 3:30 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present:* Messrs. Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle and Weatherhead.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:* Peter Dobell, Director; Ronald

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 11 MAI 1981  
(22)

[Traduction]

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blenkarn, Breau, Loiselle, Thacker et Weatherhead.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* A. R. Dobell; William Haney; David Humphreys et Yolanda Banks. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement:* Christopher Lawless.

*Témoins: A 9 h 35: De l'Association canadienne des professeurs d'université:* M. James Foulks, président; M. Ken McGovern, vice-président interne; M. Israel Unger, ancien président; M. Donald Savage, secrétaire exécutif; M. Richard Bellaire, agent professionnel.

*A 11 heures: De la Fédération canadienne des sciences sociales:* Vaira Vikis-Freibergs, professeur, président; M. Grant Clarke, vice-président et président du Groupe de travail de la F.C.S.S. sur le financement des universités; M. John Trent, professeur, directeur exécutif; M. Frank Innis, professeur.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (Voir *procès-verbal du lundi 23 mars 1981, Fascicule n° 1.*)

Sur motion de M. Blenkarn, il est ordonné,—Que le mémoire soumis par l'Association canadienne des professeurs d'universités intitulé «Le financement des universités canadiennes» soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir *Appendix «FISC-21»*.)

Sur motion de M. Loiselle, il est ordonné,—Que le mémoire soumis par la Fédération des sciences sociales intitulé «Principes et mécanismes de financement de la formation universitaire et de la recherche au Canada» soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir *Appendix «FISC-22»*.)

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI  
(23)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents:* MM. Blenkarn, Breau, Herbert, Loiselle et Weatherhead.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur:* Peter Dobell, directeur;



LeBlanc; William Haney; David Humphreys and Yolanda Banks. *From the Research Branch, Library of Parliament*: Christopher Lawless.

*Witnesses: From P.C. Youth Federation*: Mr. Greg Thomas, President; Mr. Alistair Campbell, Post-Secondary Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

The President made a statement and answered questions.

At 4:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

#### EVENING SITTING

(24)

The Special Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements met at 8:05 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Breau, presiding.

*Members present*: Messrs. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisselle, Thacker and Weatherhead.

*In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade*: Ronald LeBlanc; William Haney; David Humphreys and Yolanda Banks. *From the Research Branch, Library of Parliament*: Christopher Lawless.

*Witness: From the Canadian Association for Adult Education*: Ian Morrison, Executive Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 5, 1981 relating to the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the Federal Government and the provinces. (*See Minutes of Proceedings, Monday, March 23, 1981, Issue No. 1.*)

*It was agreed*,—That the submission presented by the Canadian Association for Adult Education be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FISC-23"*.)

The witness made a statement and answered questions.

At 9:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Ronald LeBlanc; William Haney; David Humphreys et Yolanda Banks. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement*: Christopher Lawless.

*Témoins: De la Fédération des Jeunes P.C.*: M. Greg Thomas, président; M. Alistair Campbell, directeur de l'enseignement postsecondaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, Fascicule n° 1.*)

Le président fait une déclaration et répond aux questions.

A 16 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

#### SÉANCE DU SOIR

(24)

Le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces se réunit aujourd'hui à 20 h 05 sous la présidence de M. Breau (président).

*Membres présents*: MM. Blenkarn, Breau, Herbert, Loisselle, Thacker et Weatherhead.

*Aussi présents: Du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur*: Ronald LeBlanc; William Haney; David Humphreys et Yolanda Banks. *Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement*: Christopher Lawless.

*Témoin: De la Canadian Association for Adult Education*: Ian Morrison, directeur exécutif.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 5 février 1981 portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, la péréquation, le financement des programmes établis et les autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (*Voir procès-verbal du lundi 23 mars 1981, Fascicule n° 1.*)

*Il est convenu*,—Que le mémoire présenté par la Canadian Association for Adult Education soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «FISC-23».*)

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 21 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Nora S. Lever

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Monday, May 11, 1981

*[Texte]*

• 0935

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît.

Nous continuons ce matin nos délibérations sur notre ordre de renvoi de la Chambre des communes portant sur le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, le financement des programmes établis et d'autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous aurons des audiences à Ottawa cette semaine après avoir eu une série de réunions la semaine dernière à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Toronto.

Nos premiers témoins ce matin sont de l'Association canadienne des professeurs d'université. J'aimerais souhaiter la bienvenue à M. James Foulks, président, qui va nous présenter ses collègues qui sont avec lui ce matin. Je lui demanderais aussi de faire une déclaration d'ouverture.

I know that we have, Dr. Foulks, received your brief. We will entertain a motion in a few minutes to append this brief to our proceedings so that it is not necessary to read it for it to be on the record. You can summarize it and then we can proceed to some questioning because on many occasions we find that under questioning we get a lot of important information.

I have the names of the other people here, but it will be easier if you introduce them and then proceed with a statement. Dr. Foulks.

**Dr. James Foulks (President, Canadian Association of University Teachers):** Thank you, Mr. Chairman. First, a brief word about our organization: the Canadian Association of University Teachers was founded 30 years ago, in 1951, and since then has grown to represent some 25,000 full-time faculty members and professional librarians from virtually every institution of higher education across our country.

I am a professor in the Faculty of Medicine at the University of British Columbia. With me are the immediate Past President of our organization, Professor Israel Unger, who teaches chemistry at the University of New Brunswick; Professor Kenneth McGovern, who teaches in the Department of Philosophy at the University of Regina in Saskatchewan; Professor Donald Savage, the Executive Secretary of our organization, who is stationed here in Ottawa; and Mr. Richard Bellaire, a Professional Officer in our organization.

I would like to say, first of all, that our organization feels that the assignment of this task force is not only of great importance to itself and its members, but also of great national importance and we are very grateful for the opportunity to be here and speak with you about our concerns. The brief which has been distributed to you was unanimously adopted by the representatives from each of our 64 affiliate chapters and provincial organizations meeting in council last week in

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Lundi le 11 mai 1981

*[Traduction]***The Chairman:** Order please.

This morning we will continue our consideration of our Order of Reference from the House of Commons concerning the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, Established Programs Financing and other fiscal arrangements between the federal government and the provinces.

We will be holding hearings in Ottawa this week after having had a series of meeting last week in Newfoundland, Prince Edward Island, and in Toronto.

Our first witnesses this morning come from the Canadian Association of University Teachers. I should like to welcome Mr. James Foulks, President, who will introduce the colleagues accompanying him this morning. I would also ask him to make an opening statement.

Je sais, M. Foulks, que nous avons reçu votre mémoire. Nous proposerons une motion tout à l'heure pour annexer ce mémoire au compte rendu de cette réunion; donc il n'est pas nécessaire de la lire en entier pour qu'il soit inclus dans le procès-verbal. Vous pouvez la résumer et nous passerons ensuite aux questions parce que nous avons souvent remarqué que nous obtenons beaucoup d'informations par nos questions.

J'ai les noms des autres qui vous accompagnent, mais ce sera plus facile si vous les présentez avant de faire votre déclaration d'ouverture. Monsieur Foulks.

**M. James Foulks (président, Association canadienne des professeurs d'université):** Merci, monsieur le président. Tout d'abord, j'aimerais parler brièvement de notre organisation: l'Association canadienne des professeurs universitaires fut établie il y a 30 ans en 1951, et n'a pas cessé de croître depuis, pour représenter actuellement 25,000 membres du Corps enseignant à plein temps et bibliothécaires professionnels provenant de presque toutes les institutions d'enseignement supérieur de notre pays.

Je suis professeur de la Faculté de médecine à l'université de la Colombie-Britannique. Mes collègues ici présents sont mon prédécesseur comme président de notre organisation, professeur Israel Unger, qui enseigne la chimie à l'université du Nouveau-Brunswick; professeur Kenneth McGovern, qui enseigne au département de philosophie à l'Université de Regina à Saskatchewan; le professeur Donald Savage, secrétaire exécutif de notre organisation, qui réside à Ottawa; et M. Richard Bellaire, Haut commissaire professionnel de notre organisation.

J'aimerais dire, tout d'abord, que notre organisation estime que le mandat de ce groupe de travail est d'une grande importance non seulement pour le groupe lui-même et pour ses membres, mais aussi d'une grande importance nationale; nous sommes très reconnaissants d'avoir la possibilité de comparaître et de vous parler de nos préoccupations. Le mémoire qui vous a été distribué a été adopté à l'unanimité par les représentants de chacune de nos 64 associations affiliées et organisa-



*[Text]*

Ottawa. I am going to ask Professor Unger, who has been deeply involved in the preparation of this material during the past year, to give you a brief overview of this presentation and then Dr. Savage to speak to it in somewhat greater detail. Thank you.

**Mr. Israel Unger (président sortant, Association canadienne des professeurs d'université):** Monsieur le président, je suis particulièrement heureux d'avoir l'occasion de vous adresser la parole ce matin, peut-être parce que je viens de la même province que le président du Comité.

Le système universitaire que nous avons bâti au Canada depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale et qui a suscité l'admiration des pays de l'ouest fait maintenant face à une crise financière. Je désire souligner que ce n'est plus une question de savoir si nous aurons peut-être une crise, nous y faisons face.

• 0940

Quand des études de laboratoire en biologie se poursuivent dans les lavabos; quand on coupe les abonnements par des centaines de recueils; quand on n'a pas assez de fonds pour nettoyer les édifices universitaires; quand on n'est pas capable de retenir les membres du corps professoral; quand on compte 50 postes vacants à l'Université de Calgary, je pense qu'il est correct de dire que nous sommes dans une crise financière. Cette crise s'approfondit... And if the desires of the Minister of Finance to cut \$1.5 billion from Established Programs Financing—and the bulk of that to come from the university sector—really do occur, then we will not be in a crisis; we will have suffered a disaster of enormous proportions.

This brings me to the principal recommendation we make in our brief. The principal recommendation we make is that this task force recommend to the Parliament of Canada that a commission be set up to examine the funding and the role of the universities in Canada, with consultation with the provincial governments, with input from the provincial governments, and that there should be a freeze on EPF as it currently stands until that royal commission report is back.

We make this particular recommendation because we agree with some of the statements which have been made by the federal government that all is not well with Established Program Financing, and particularly that part of it which concerns post-secondary education as it stands right now. We agree that the untying of funds in 1977 has produced a situation which is not desirable. It has allowed the provincial governments to cut back on university funding without any financial penalty whatsoever. It has allowed the financial base of the universities to be eroded; it has allowed the crisis to occur which we are now facing and which I alluded to previously.

This is a matter of concern not just for the universities and the faculty and librarians and students; it is a matter of concern for all the citizens of Canada. It is a matter of national concern. It is a matter of national concern because the universities have national goals in addition to having provincial goals and local and regional goals. They have national goals, goals and importance, in research and development, in developing and sustaining Canadian culture; goals in providing equal opportunity to students in all regions of our nation, goals

*[Translation]*

tions provinciales réunies en Conseil la semaine dernière à Ottawa. Je demanderais à M. Unger, qui a participé activement à la préparation de ce matériel au cours des 12 derniers mois de vous en donner une rapide vue d'ensemble, et par la suite à M. Savage d'en parler en plus amples détails. Merci.

**Mr. Israel Unger (Former President, Canadian Association of University Teachers):** Mr. Chairman, I am particularly happy to have the possibility of speaking to you this morning, perhaps because I come from the same province as the Chairman of the committee.

The university system which we have established in Canada since the end of the Second World War and which is admired by Western countries is currently in the midst of a financial crisis. I should like to stress that it is no longer a question of knowing whether or not we will perhaps have a crisis, we are faced with one now.

When laboratory studies in biology are carried out in wash-rooms; when subscriptions to hundreds of journals are cut; when there are insufficient funds to clean university buildings; when it is not possible to keep faculty members; when there are 50 vacant posts at the University of Calgary, I think one can rightly say that we are in the midst of a financial crisis. This crisis is getting worse... Et si les désirs du ministre des Finances de réduire le financement des programmes établis—dont le plupart de ces réductions s'effectueront dans le secteur universitaire,—se réalisent, nous ne serons pas dans une situation de crise; nous aurons souffert un désastre énorme.

Ceci m'amène à la recommandation principale faite dans notre soumission. Notre recommandation principale est que ce groupe de travail recommande au Parlement du Canada l'établissement d'une commission pour examiner le financement et le rôle des universités au Canada, en consultation avec les gouvernements provinciaux, avec un apport des gouvernements provinciaux, et un gel du FPE existant jusqu'à la soumission du rapport de cette commission royale.

Si nous faisons cette recommandation-là, c'est que nous sommes d'accord avec certaines déclarations faites par le gouvernement fédéral qui dit que tout ne tourne pas rond dans le financement des programmes établis, en particulier pour ce qui est de l'éducation postsecondaire à l'heure actuelle. Nous convenons que la modification des conditions pour le financement en 1977 a donné lieu à une situation non souhaitable. Elle a permis aux gouvernements provinciaux de réduire le financement universitaire sans s'exposer à une pénalité financière quelconque. Elle a permis l'affaiblissement de la base financière des universités; elle a permis l'apparition de la crise qui nous affecte actuellement et dont j'ai parlé tout à l'heure.

Ceci est une question qui préoccupe non seulement les universités, le corps enseignant, les bibliothécaires et les étudiants; elle préoccupe tous les citoyens du Canada. C'est une préoccupation nationale. Une préoccupation nationale parce que les universités ont des buts nationaux en plus de leurs buts provinciaux, régionaux et locaux. Elles ont des buts nationaux, des buts et de l'importance, dans la recherche et le développement, dans le développement et le maintien de la culture canadienne; le but d'offrir l'égalité des chances aux étudiants

## [Texte]

in providing equal opportunity to anglophone and francophone segments of our society, goals in providing skilled manpower for provincial as well as federal government, and goals in providing skilled manpower for industry in this nation.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous sommes d'avis que les arrangements fiscaux, tels que ceux de l'éducation postsecondaire, n'ont pas été efficaces. Nous pensons que le rôle que votre Comité joue, monsieur le président, est tout à fait à propos, et nous sommes contents que le Parlement ait décidé de créer ce Comité et que nous ayons la chance de vous adresser la parole. Mais . . .

• 0945

In our view it is not sufficient just to have this committee. We think the committee by its structure is missing provincial representation. We think the committee has an enormous task ahead of it. You are asked not only to look at post-secondary education; you are also asked to look at hospitalization, medicare equalization. You have a very short time-frame in which to report. We are of the view that the difficulties that EPF ran into, the problems that the federal government sees with EPF, are largely due to the fact that in the last round there was not sufficient opportunity for consultation; there was not sufficient time for reflection and study before programs of such enormous importance were put into place. Which leads us back again to underline our principal recommendation that you recommend to the Parliament of Canada the establishment of a royal commission to look into not just the funding, but the funding and the role, of the universities of Canada.

Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup.

**Mr. Donald Savage (Executive Secretary, Canadian Association of University Teachers):** Mr. Chairman, I would like to draw your attention to a couple of particular aspects of the brief. Professor Unger and Professor Foulks have already spoken about the financial crisis of the university, and I would like to suggest one or two aspects of how this plays out in fact.

It is the view of the federal government as expressed by, amongst others, the Minister of State for Science and Technology, Mr. Roberts, that the universities must play a vital role in the development of research policy in this country, and that this work of the universities should be of two categories. First it is to produce the skilled manpower in order to realize the plans which all three federal parties have enunciated in relation to R & D. All three parties have called for a very substantial increase in research and development in high technology in this country in the next decade. If we are going to successfully realize these policies we must produce more engineers, scientists and business administrators than the universities are currently producing. Yet, if both the provinces and the federal government together decide that they are going to substantially cut the funding of universities, it will be impossible

## [Traduction]

de toutes les régions du pays, le but d'offrir l'égalité des chances aux anglophones et aux francophones de notre société, le but de fournir une main-d'œuvre qualifiée aux gouvernements fédéral et provinciaux, le but de fournir une main-d'œuvre qualifiée à l'industrie de ce pays.

As I said a moment ago, we feel that the fiscal arrangements, as applied to post-secondary education have not been effective. Mr. Chairman, we believe the work of your committee to be very timely and we welcome the fact that Parliament decided to create your task force and also the opportunity you are giving us to speak before you. But . . .

Mais néanmoins, votre comité ne suffit pas. Nous pensons que par sa structure il passe à côté des préoccupations provinciales. Il n'en a pas moins une tâche énorme à accomplir; on ne vous demande pas seulement d'étudier le secteur de l'éducation postsecondaire, mais également les secteurs de l'hospitalisation, la péréquation de l'assurance-santé, etc. Pour ce faire, vous disposez de très peu de temps mais nous estimons que les difficultés auxquelles se sont heurtés les programmes établis, les problèmes causés au gouvernement fédéral par ces problèmes, tiennent en grande partie au fait que les dernières négociations n'ont pas été assorties de consultations suffisantes. On ne s'est pas donné suffisamment de temps pour réfléchir et étudier la situation avant de mettre en place des programmes d'une telle importance. Et cela nous ramène à notre principale recommandation: que vous recommandiez au Parlement du Canada de créer une commission royale pour étudier non seulement le financement, mais également le rôle joué par les universités au Canada.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much.

**M. Donald Savage (secrétaire exécutif, Association canadienne des professeurs d'université):** Monsieur le président, j'attire votre attention sur deux points en particulier qui sont traités dans le mémoire. Le professeur Unger et le professeur Foulks vous ont déjà parlé de la crise financière qui sévissait actuellement dans les universités et je voudrais vous expliquer un ou deux aspects de cette situation.

Comme le ministre d'État responsable des Sciences et de la Technologie, M. Roberts, l'a déjà expliqué, le gouvernement fédéral estime que les universités ont un rôle vital à jouer dans les décisions relatives à la politique de la recherche et ce rôle se répartit en deux catégories distinctes. Pour commencer, les universités doivent préparer la main-d'œuvre qualifiée nécessaire pour exécuter les plans énoncés par les trois partis fédéraux dans le domaine de la recherche et du développement. Ces trois partis insistent tous pour que la recherche et le développement dans le domaine de la haute technologie augmentent considérablement au cours de la prochaine décennie. Si nous voulons appliquer ces politiques utilement, nous devons préparer un plus grand nombre d'ingénieurs, d'hommes de sciences et d'administrateurs que les universités n'en produisent actuellement. Néanmoins, si les provinces et le gouverne-



## [Text]

to do this. We just will not be able to produce the people desired.

Second, the universities do a significant amount of both basic and applied research themselves. There are many examples that could be pointed to. Over the years the development first at the University of Waterloo of a co-operative engineering program, which has spread to other universities both francophone and anglophone across the country, has been in our view a very significant contribution to the development of a serious R & D position in this country. You may be aware that all the major western universities in the three provinces farthest west have attached to them, in one form or another, industrial parks in which the university and the industrial community attempt to have an interaction to produce research which would be applied for the benefit of Canadian citizens. If it is not possible for a university to sustain its funds, it will not be possible for it to do this sort of thing.

You should bear in mind that just about the most costly thing that the university does is science—engineering, and the health sciences. It is costly not only for the obvious reason that there is very expensive equipment that must be purchased, but also because it is enormously labour intensive, graduate work in the sciences and engineering requires a faculty/student ratio of a very low proportion. So the desire of the federal government that universities should participate effectively in research and development depends upon an adequate funding base, and that in turn depends upon a negotiation between the federal government and the provinces which assures that base. I suppose we fear that what might happen is a negotiation in which each side blames the other for the funding difficulties of the universities and both go away not having done anything about it. That, in our view, would be a disaster for the university system.

• 0950

I think the same thing applies in terms of cultural development in this country. Professor Symons, in his reports, has indicated both to universities and to the community at large how important the universities are and how much more important they should be in the development of Canadian culture. Once again, it is difficult to see how this can happen if again the position of the universities is drastically eroded financially.

Professor Unger has touched on the fact that already the research facilities, the fabric of the universities in many parts of the country, has been deleteriously affected by the financial situation. I would just like to remind you of a report issued recently by the Ontario government called *The Challenge of the '80s*. That report looks at various funding levels for Ontario universities and projects what would happen if they were adopted. It is interesting to note that it says that if the current level of funding were maintained in Ontario—that is, the average over the last few years of funding—there is no doubt that there would have to be drastic cutbacks in the Ontario system, one measure of which would be the layoff of

## [Translation]

ment fédéral décide de concert de réduire le financement des universités, cette tâche sera impossible. Nous ne serons tout simplement pas en mesure de préparer les spécialistes nécessaires.

Deuxièmement, les universités effectuent elles-mêmes une certaine part de la recherche fondamentale et appliquée. On pourrait en citer de nombreux exemples. Au cours des années, d'abord à l'Université de Waterloo et ensuite dans plusieurs autres universités francophones et anglophones, des programmes coopératifs de génie ont été mis en place et nous pensons qu'ils ont apporté une contribution importante au développement d'un réseau de recherche et de développement très sérieux. Vous savez peut-être que les principales universités des trois provinces de l'Ouest sont complétées par des parcs industriels, sous une forme ou sous une autre, qui leur permettent, en collaboration avec la communauté industrielle, de faire de la recherche dont l'application profitera à l'ensemble de la population. Si le financement qui est à la disposition de ces universités ne se maintient pas, elles seront dans l'impossibilité de continuer ce genre d'entreprise.

Vous devez vous souvenir que les disciplines universitaires les plus coûteuses sont probablement les disciplines scientifiques, génie et sciences de la santé. Cela est coûteux non seulement parce que l'équipement nécessaire coûte très cher mais aussi parce qu'il faut beaucoup de personnel, parce que les études supérieures dans les sciences et l'ingénierie exigent un rapport professeur-étudiants très faible. Si le gouvernement désire que les universités participent efficacement à la recherche et au développement, il faut leur assurer un financement approprié, et cela dépendra des négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous craignons surtout des négociations où chaque côté jettera le blâme sur l'autre, au sujet des difficultés de financement des universités, et que les deux côtés abandonnent les négociations sans rien faire. Pour les universités, cela serait une catastrophe.

Il en va de même au sujet du développement culturel du pays. Le professeur Symons, dans ses rapports, a déjà souligné aux universités et au public en général, l'importance des universités, et leur importance accrue surtout dans le développement de la culture canadienne. Là encore, comment réaliser un tel objectif, si les budgets des universités sont drastiquement réduits.

Le professeur Unger a mentionné le fait que la situation financière a déjà beaucoup nui aux installations de recherche et au fonctionnement même de certaines universités dans bien des régions du pays. Récemment, vous vous souviendrez, le gouvernement de l'Ontario a publié un rapport intitulé «Le défi des années 80». On examine dans ce rapport les différents niveaux de financement des universités ontariennes, et leurs résultats s'ils étaient adoptés. Il faut noter que si on retenait le niveau actuel de financement en Ontario, c'est-à-dire la moyenne des dernières années, cela conduirait sans doute à des réductions drastiques au niveau du financement des universités, entraînant la mise à pied de quelque 3,000 professeurs

*[Texte]*

some 3,000 university professors in that province. So you can see, if funds are reduced below the current level, why Professor Unger says that we will be in a state of deep crisis.

One of the matters that was touched on by your committee when the AUCC testified to you was the question of student enrolment. There is a section in our brief which deals with that, pointing out that there is a considerable divergence of opinion, if you like, on the question of whether or not there would be a substantial decline in student numbers in universities over the next 10 or 15 years, a decline which some people have argued should be the basis for a reduction in funds. We would point to a paper delivered at a conference which we, and the Institute for Policy Analysis at the University of Toronto, sponsored in March, in which Professor Foot put a case—which I believe you already have, it has already been sent to you—indicating that it seems very unlikely that the universities will suffer the kind of enrolment decline that is occurring in the primary and secondary schools.

One of the reasons for this is that the university caters to a wider clientele than does the primary and secondary school system, in that an appreciable number of the students at the universities are over 25 years of age and that number is growing. It is interesting that just recently the United States census bureau released data about enrolments in the United States that demonstrate exactly the same phenomenon, that some 36 per cent of all students at American universities and colleges are over 25 years of age. The Bureau of the Census has also asked a bit about who these people are and, by implication, why they are going. They have found, among other things, that a very substantial proportion of these people are women, and the reason why they are going is because they are attempting to ensure that they have the education so that they can compete equally with men in the marketplace. It seems to me that this is a development, both in the United States and Canada, which we should all applaud and which should not be undercut by a tax on university financing.

• 0955

We are aware that there have been a number of proposals about the funding of universities which have floated around in the corridors, if you like, in Ottawa, but we believe that the only concrete proposal which the federal government has put forward at the moment is one to reduce the amount of money, and that of course is why we have focused on that in our brief. The Minister of Finance, it seems to me, made it clear in the October budget that that was the direction he wished the system to go.

However, there has been discussion of an informal kind about two changes in the delivery system of funds to the universities. One of these is for the federal government to pay student aid directly rather than indirectly through the provinces. We have a brief discussion in our presentation of some of the considerations that are involved. This is a very complex matter.

For instance, would the direct funding of students automatically lead to the increase of fees and, therefore, the transfer of

*[Traduction]*

universitaires dans cette province. Ainsi, vous pouvez comprendre pourquoi le professeur Unger déclare que nous vivons une crise très grave, si on réduit davantage ce financement des universités.

Lors de son témoignage devant le comité, l'Association des universités et collèges du Canada a discuté la question de l'inscription des étudiants. Nous avons consacré une partie de notre mémoire à ce sujet, pour signaler qu'il y a une grande divergence d'opinion à savoir s'il y aura une baisse importante d'un nombre d'étudiants dans les universités au cours des dix ou quinze prochaines années, déclin qui, selon certains, sera responsable de la réduction des fonds. Lors d'une conférence que notre Association et l'Institut de l'analyse des politiques de l'Université d'Ontario a commandité en mars, le professeur Foot a présenté des données cas—vous les avez, on vous les a fait parvenir—selon lesquelles il est peu probable que les universités subissent un déclin d'inscription semblable à celui qui se produit dans les écoles primaires et secondaires.

Les universités, semble-t-il, répondent à une clientèle beaucoup plus vaste que les niveaux primaires et secondaires, car un nombre assez important d'étudiants universitaires ont plus de 25 ans, et ce nombre augmente. Très récemment, le Bureau du recensement des États-Unis publiait certaines données concernant les inscriptions aux États-Unis, qui illustrent exactement le même phénomène, c'est-à-dire que quelque 36 p. 100 de tous les étudiants des universités et collèges américains ont plus de 25 ans. On a demandé au bureau de recensement d'établir l'identité de ces personnes, et indirectement la raison de leur inscription. On a découvert, entre autres, qu'une grande partie de ces personnes sont des femmes qui tentent d'achever leur éducation afin de pouvoir concurrencer les hommes à part égale sur le marché du travail. Cela représente au Canada et aux États-Unis un développement louable, qu'il ne faudrait pas miner en taxant le financement universitaire.

Nous savons que circulent un peu partout dans les couloirs à Ottawa, un certain nombre de propositions au sujet du financement des universités, et nous pensons que la seule offre concrète qu'ait faite à ce jour le gouvernement fédéral, c'est la réduction du montant alloué. C'est pourquoi nous avons tenu à souligner cela dans notre mémoire. Il nous semble que lorsque le ministre des Finances a présenté son budget en octobre, il a clairement dit que c'était là l'orientation qu'il envisageait pour le système.

Il y a néanmoins eu une discussion officielle au sujet de deux changements prévus pour le système d'octroi de fonds aux universités. Le premier serait que le gouvernement fédéral verserait de l'argent directement aux étudiants plutôt qu'indirectement, par l'intermédiaire des provinces. Nous soulignons dans notre mémoire un certain nombre de facteurs qui entrent en ligne de compte. La question est fort complexe.

On se demande, par exemple, si l'octroi direct de subventions aux étudiants provoquerait automatiquement une hausse



*[Text]*

funds to the universities that way? Are we talking about the funding of undergraduate students? What about postgraduate students? If we make a disproportionate share of the funds going to students a feature of university financing, will the universities be able to do some of those functions which society wants which are not student based, like certain kinds of research and development, for instance?

This is not to say that delivering the funds to students is a bad thing, but it certainly is to say that it is one which requires technical study. The CAUT itself has asked one of its members to develop papers and research on this subject. We have a preliminary report on student funding which we will share with you. It was a paper that was produced for our Toronto conference. We will, if the final report is available by the end of June, which I cannot promise, certainly make it available to this committee as well.

But I think when you see even the preliminary report that you will see that there are a lot of interesting questions that have to be asked, not the least of which is: Is the intention of the federal government, if it is intending to move towards the direct funding of students, to move to contingency repayment schemes of one kind or another; that is, schemes by which the loans that are given to students are repaid on the basis of income ability after graduation, not equally by everyone?

There has also been discussion about the payment of indirect costs of research and, again, this is a matter we think deserves serious attention. At the present time, the federal government can argue that it contributes to the indirect costs of research through the established programs financing legislation. But if it abolishes the funds for EPF or so substantially reduces them that there is no significant amount going to the universities, then I think both the universities and the provincial government will say it is unfair and unreasonable for the federal government to set up competitions for research grants in which it only pays the up-front costs but not the indirect costs and not the salary costs of those who are doing the research.

So, clearly, there is a problem about the costing of the research that the federal government wishes to be done, a problem which needs to be addressed by the same kind of serious study as we think the problem of direct funding of students needs to be addressed. But, once again, there are complications that need to be taken into account. If one were to shift all the funds simply to paying research costs, then what would happen to those universities that are basically undergraduate teaching institutions and which are very numerous in this country?

All this suggests, therefore, that while the task force, no doubt, between now and the end of June, will be able to

*[Translation]*

des frais d'inscription et, partant, un transfert des fonds aux universités de la même façon? Ce programme viserait-il les étudiants de premier et de deuxième cycle? que se passerait-il pour les étudiants du troisième cycle? Si une part trop importante des fonds est mise à la disposition des étudiants, les universités seront-elles en mesure d'accomplir un certain nombre des fonctions que la société attend d'elles, à savoir certains travaux de recherche, etc?

Je ne veux pas dire par là que l'octroi direct de fonds aux étudiants est une mauvaise chose, mais il faudrait que des études soient faites. L'ACPU a même demandé à l'un de ses membres de faire certaines recherches à ce sujet et de rédiger un petit rapport. J'ai en main un rapport provisoire sur les subventions pour étudiants que j'aimerais partager avec vous. Ce document avait été préparé pour notre congrès tenu à Toronto. Si le rapport final est publié d'ici la fin du mois de juin, ce que je ne puis malheureusement vous promettre, nous en enverrons des exemplaires au comité.

Je pense néanmoins que le rapport provisoire suffira pour vous démontrer que nous devons nous poser un certain nombre de questions fort pertinentes, dont la suivante n'est pas la moins importante: Le gouvernement fédéral, s'il veut axer ses programmes sur l'octroi direct de fonds aux étudiants, envisage-t-il d'appliquer un système de remboursement qui tiendrait compte des circonstances particulières de chacun, autrement dit un système en vertu duquel les étudiants effectueraient le remboursement suivant les revenus qu'ils peuvent espérer toucher après la fin de leurs études? C'est-à-dire que ce système de remboursement ne serait pas le même pour tous.

On a également discuté du paiement des coûts indirects de la recherche; il s'agit ici encore d'une question qui, à notre avis, mérite qu'on y prête attention. A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral peut prétendre contribuer au paiement des coûts indirects de la recherche en vertu de la Loi sur les programmes établis. Mais si le gouvernement supprime les fonds pour le FPE ou les réduit suffisamment pour que les universités ne reçoivent plus un montant négligeable, alors je pense que les universités et le gouvernement provincial diraient qu'il est à la fois injuste et déraisonnable que le gouvernement fédéral organise des concours pour les subventions de recherche lorsqu'il ne paie que les coûts initiaux et n'accepte aucune part de responsabilité pour les coûts indirects et les salaires des personnes chargées de la recherche.

Il se pose donc très clairement un problème au sujet du paiement des coûts de travaux de recherche, problème qui devrait, d'après nous, être résolu par le biais du même genre d'étude que nous proposons au sujet de la question de l'octroi direct de fonds aux étudiants. Mais, ici encore, il faut tenir compte d'un certain nombre de complications. Si l'on affectait tous les fonds disponibles au paiement des coûts de la recherche, que se passerait-il pour les universités qui sont essentiellement des établissements d'enseignement de premier et de deuxième cycle, qui sont d'ailleurs très nombreuses au Canada?

C'est pourquoi nous maintenons que bien que votre groupe de travail pourrait vraisemblablement étudier d'ici la fin du

*[Texte]*

address les grandes lignes of development in this area, surely there is going to be a need for the kind of detailed investigation which was undertaken by Mr. Justice Hall in the case of medicare and which should, in our view, be undertaken jointly by the federal and provincial governments in relation to the funding, scope and purpose of universities.

• 1000

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Foulks:** That is the end of our formal presentation.

**The Chairman:** Is it agreed that the document that we received this morning, which is the official brief of the Canadian Association of University Teachers, be appended to our Minutes of Proceedings?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Thacker has some questions.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman.

My first question, through to Mr. Foulks or any of the other witnesses, would be whether you recall in 1977, when the federal government and the provinces got into the specific agreement which turned the federal government contribution to a form of block funding rather than cost sharing, that it was for the acknowledged and express purpose of being able to cut back the public expenditure of funds on all of those programs, that, prior to that, under cost sharing, the costs were going up rather dramatically. I wonder if you would agree that the reason the agreement was signed was to be able to get more public control on the expenditure of funds.

**Mr. Unger:** Unfortunately, since we were not privy to the discussions, although we wanted to be, we cannot really say that that was the intent of the federal government or of the provinces.

It does not seem to us that that was the intent. Certainly, we have no recollection that it was announced that way, and the only piece of evidence, if you wish, that we have that that was not the intent, came from Premier Hatfield, who has stated on several occasions and most recently in Toronto at our conference on EPF in early March that the intent was to allow the provinces flexibility, to allow the provinces to determine their priorities in all of these programs and to allow them to distribute their funds as they saw appropriate. Premier Hatfield has made that statement on various occasions. I have no recollection of any federal members of government disagreeing with him and saying that that was not the intent, that the intent was to allow you to cut funds.

We have heard from the Honourable Monique Bégin that she has been very unhappy when provinces have cut funds or have not spent all the funds coming from Ottawa for health care that should have been. So it seems to us that there was no particular intention to allow the provinces to cut funds from these programs: the intent seems to have been to give the provinces greater flexibility in the allocating of funds as they saw fit.

*[Traduction]*

mois de juin les grandes lignes du développement dans ce secteur, il faudrait que les gouvernements fédéral et provinciaux entreprennent ensemble une étude sur le financement, le rôle et l'importance des universités, étude semblable à celle qui a été entreprise par M. Hall dans le domaine des soins de santé.

**Le président:** Merci.

**M. Foulks:** Nous avons terminé notre présentation.

**Le président:** Tout le monde est-il d'accord pour que nous annexions au procès-verbal de la réunion le mémoire de l'Association canadienne des professeurs universitaires, reçu ce matin?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** M. Thacker aimerait poser quelques questions.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président.

Ma première question s'adresse aussi bien à M. Foulks qu'aux personnes qui l'accompagnent. Vous rappelez-vous qu'en 1977, lorsque les gouvernements fédéral et provinciaux ont conclu un accord en vertu duquel la contribution fédérale devait se faire sous forme de financement global plutôt que par le biais d'un partage des frais, cela avait expressément pour objet de permettre de réduire les fonds publics consacrés à tous ces programmes? Vous rappelez-vous qu'avant cela, lorsqu'était encore appliqué le système de partage des frais, les coûts augmentaient de façon incroyable? Convenez-vous que l'objet de cet accord était d'en arriver à un meilleur contrôle public de la répartition des fonds?

**M. Unger:** Malheureusement, puisque nous n'avions pas été tenus au courant des discussions, bien que nous le voulions, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que c'était bien là l'intention du gouvernement fédéral et des provinces.

Il ne nous semble pas que c'était là l'objectif visé. En tout cas, nous ne pensons pas que cela ait été annoncé dans ce sens-là. La seule preuve, si vous voulez, dont on dispose, pour contrer ce que vous venez de dire, nous a été fournie par le premier ministre Hatfield, qui a déclaré à maintes reprises, et tout récemment encore à Toronto, lors de la conférence que nous avons eue début mars sur le FPE, que l'objectif était de donner davantage de souplesse aux provinces, de leur permettre d'établir leurs priorités pour tous ces programmes et de leur permettre de distribuer des fonds comme elles l'entendent. Je souligne que M. Hatfield a fait cette déclaration à plusieurs occasions. Je ne me souviens pas avoir entendu un député au Parlement critiquer cette déclaration et dire que l'objectif était de permettre au gouvernement de réduire les fonds.

L'honorable Monique Bégin s'est déjà dit mécontente du fait que certaines provinces réduisent les fonds ou ne dépensent pas tout l'argent que leur donne Ottawa au titre des soins de santé. C'est pourquoi je pense que l'objet de cet accord n'était aucunement de permettre aux provinces de retirer des fonds de ces programmes. Au contraire, je pense qu'on a plutôt voulu donner davantage de souplesse aux provinces afin qu'elles puissent affecter les fonds à leur guise.



[Text]

**Mr. Savage:** But no doubt the effect was to produce just what you said because, of course, the provinces, prior to 1977, would have lost a dollar for every dollar they cut and, after 1977, would not lose a dollar for every dollar they cut. Therefore, it should have been predictable in 1977 that provinces which were looking after their own particular financial positions would indeed do that.

**Mr. Thacker:** My next two questions really relate to what may or may not be broadly based public opinions about the universities and I would like to have the official response of the CAUT because I happen to believe they are both very critical. I believe it is really those broad public perceptions to which the politicians at the provincial level now are responding.

We know, as a matter of fact, that universities are people places. The vast bulk of the university budget, 75 per cent to 80 per cent, goes into salaries. There is a public perception that there is a lot of fat in the universities and I am wondering if you would comment on, particularly, the role of the professor in terms of the hours of work that a professor is expected to put in, how that has touched on the areas of teaching, research, scholarship, publication, public duties and salaries as they compare to the outside sector. Would you please put on the record your opinion as to that, because I think it is a feeling that professors do not work hard enough.

• 1005

**Mr. Unger:** That is not a question I thought you were going to come up with. First of all, the salaries of the professoriate in relation to all other professions have been going down. We carry the figures in our brief, and I think it is since 1977...

**Mr. Savage:** On page 23 of the brief you will see:

Between 1970-71 and 1979-80 the cost of living has doubled but the faculty salaries effectively have gone up only 85 per cent for a loss of 15 per cent in real purchasing power...

If I may, Professor Unger, pursue the salary part and perhaps you can pick up the rest of it.

The effect of declining real values in salary can already be seen in certain parts of the universities. It is extraordinarily difficult to persuade young people to stay to do postgraduate work in engineering and in business administration, because the competitive salaries in the marketplace elsewhere are so much better. That means of course it is very difficult to recruit new people in these areas. It is also difficult to keep the people we have.

Reference has already been made to the large number of vacant positions at the University of Calgary and that is a phenomenon which I am quite sure is going to spread across the country if the present financial situation and, therefore, the present salary position continues.

**Mr. Unger:** Coming back to the very perceptive question you asked about how much do we work. You broke it down into the sorts of things that we do. We teach, we do research, we publish, we do community service. I think perhaps there is

[Translation]

**M. Savage:** Mais cela a eu pour effet exactement ce que vous avez dit car, bien sûr, avant 1977, les provinces auraient perdu \$1 pour chaque dollar retiré, tandis qu'après 1977 elles n'auraient pas perdu cet argent. On pouvait donc prévoir en 1977 que les provinces qui cherchaient à protéger leur position financière allaient agir de la sorte.

**M. Thacker:** Mes deux prochaines questions traitent d'opinions au sujet des universités que le public dans son ensemble peut ou peut ne pas avoir. Ces deux points étant à mon sens très importants, j'aimerais que l'ACTU me donne une réponse officielle. Je pense, en effet, que les politiciens au niveau provincial tiennent compte des opinions qu'ils perçoivent comme étant celles de la masse.

Nous savons, par exemple, que les universités sont faites par et pour des gens. Le gros du budget des universités, soit 75 ou 80 p. 100, est consacré aux salaires. Certains pensent que les enseignants dans les universités sont un peu trop grassement payés. Pourriez-vous me donner une idée du rôle que joue le professeur et du nombre d'heures de travail qu'il effectue, en reliant tout cela à l'enseignement, à la recherche, aux bourses, aux publications, aux fonctions publiques et au salaire, en comparant la situation à des situations qu'on pourrait trouver à l'extérieur du milieu universitaire? Pourriez-vous nous donner votre opinion là-dessus car d'aucuns estiment que les professeurs ne travaillent pas assez.

**M. Unger:** Je ne m'attendais pas à cette question. Tout d'abord, les salaires des professeurs relativement à ceux des autres professions ont diminué. Notre mémoire contient des chiffres et je pense que depuis 1977...

**M. Savage:** Si vous voulez bien vous reporter à la page 23 de notre mémoire:

Entre 1970-1971 et 1979-1980 le coût de la vie a doublé mais le salaire des professeurs universitaires n'a augmenté que de 85 p. 100, ce qui signifie une baisse de 15 p. 100 du pouvoir d'achat...

Professeur Unger, je voudrais terminer cette question de salaires et vous pourrez reprendre là où je laisserai.

Dans certains secteurs universitaires, on constate déjà le résultat de la chute de la valeur réelle des salaires. En effet, il est extrêmement difficile de persuader les jeunes à poursuivre des études après l'obtention d'un premier diplôme en génie et en administration des affaires car les salaires offerts ailleurs sont beaucoup plus alléchants. Cela signifie qu'il est difficile de recruter de nouveaux professeurs dans ces domaines. Il est également difficile de garder ceux qui y sont déjà.

On a déjà fait allusion au grand nombre de postes vacants à l'université de Calgary et c'est un phénomène qui, j'en suis sûr, se propagera ailleurs au pays si la situation financière actuelle se maintient, c'est-à-dire si les salaires n'augmentent pas.

**M. Unger:** Je reviens à la question que vous avez posée au sujet du travail des professeurs. Notre travail se fait dans divers registres. Nous enseignons, nous faisons de la recherche, nous publions, nous offrons un service à la collectivité. Je pense

*[Texte]*

misapprehension of the work that we do in that the public generally looks at the amount of work that we do in terms of the number of contact hours of teaching that we do. The contact hours of teaching in most universities in Canada varies from about 9 to 15 hours per week for most professors in most disciplines. That does not take into account the amount of time that we have to spend with our graduate students in consultation; the amount of time we spend with our undergraduate students in consultation; the amount of lab demonstration that we do; the amount of reading and writing that we have to do; the amount of government of the university. Most universities run on the collegial system and decisions on curriculum, on libraries, et cetera, all have to be done within the university by the professoriate. It does not take into account the time that we appear in Ottawa to plead for funds with the government. It does not take into . . .

**The Chairman:** I think this will pay you probably well.

**Mr. Unger:** But it is done in addition. If I have to mark 280 freshman chemistry exams, I have to mark those 280 freshman chemistry exams whether I am here today or not. That does not disappear because I am here.

I think your question really has a hidden part to it and that is perhaps the public view of the universities. Now there have been two studies recently which have attempted to determine the public view of the universities. Contrary to the popular mythology, it turns out that the public in fact has a high regard for universities. This is a study that was done in the Atlantic provinces by the Association of Atlantic Universities in Canada; and a study which was carried out by OISE in Toronto.

Furthermore, I think that one should not be misled into believing that just because one would like to have things a little bit cheaper that that means that you do not value the item that you are buying. I would like to go across the street and buy a shirt for \$5, but there are no merchants that will sell me shirts for \$5. I would have to pay \$15 or \$20 for it if I want the shirt. The same sort of thing is true in everything. I am sure the public would much sooner have the universities run at a lower cost. That does not mean they do not value universities. I would sooner go home on Air Canada for half the fare I have to pay them, but that is not the choice. If I want to go on Air Canada, if I want to go on a good airline, I have to pay the fares it costs them to transport me. I think we really should not in any way confuse the issue that the public would like to have any service provided at a much lower cost, if possible, with the view that the service is not valued.

• 1010

**Mr. Foulks:** I wonder if I can just say a couple of words in response to that. As far as incomes for the professoriate are concerned, I think the figures—certainly the ones I am familiar with in my university, and I think they are representative—make it quite clear that the real dollar income of the professoriate has declined appreciably during the past 10 years and

*[Traduction]*

qu'on apprécie mal le travail que nous faisons car le public, en règle générale, calcule nos heures de travail d'après nos heures d'enseignement. Dans les universités canadiennes, un professeur enseigne entre 9 et 15 heures par semaines et ce, dans presque toutes les disciplines. Évidemment, cela ne tient pas compte du nombre d'heures que nous passons avec nos étudiants diplômés, pour des consultations. Il y a également les consultations avec les étudiants qui ne sont pas diplômés et nous faisons également des démonstrations en laboratoire. Il nous faut lire et écrire et il faut également participer à l'administration. La plupart des universitaires sont en régime collégial et les décisions quant au programme d'enseignement, aux bibliothèques, etc., doivent être prises par les professeurs. De plus, il nous faut venir à Ottawa pour réclamer des fonds auprès du gouvernement. Il y a d'autres tâches également . . .

**Le président:** Je pense que cette fois-ci le voyage n'aura pas été inutile.

**M. Unger:** Tout cela vient s'ajouter à notre charge de travail. Si j'ai à noter 280 examens d'élèves de 1<sup>ère</sup> année, je dois le faire avant une date limite, même si j'ai d'autres obligations, comme celle de venir ici. Cette obligation ne disparaît pas parce que j'ai d'autres choses à faire.

Votre question a un sous-entendu et c'est la perception que le public a des universités. Récemment on a fait deux études pour déterminer comment le public percevait les universités. Contrairement à la croyance populaire, le public estime beaucoup les universités. Cette étude a été faite dans les provinces de l'Atlantique par l'Association des universités de l'Atlantique au Canada. Il y a une autre étude, faite par l'OISE de Toronto.

Par ailleurs, il ne faut pas croire que parce qu'on préférerait payer moins cher, l'université n'a pas de valeur aux yeux des gens. Pour ma part, j'aimerais bien pouvoir acheter une chemise à \$5, mais aucun marchand ne m'en vendra. Il faut payer \$15 ou \$20 pour une chemise. Il en va de même pour tout autre chose. Je suis sûr que le public préférerait que l'université coûte moins cher. Cela ne signifie pas qu'il n'accorde pas de valeur aux universités. Pour ma part, je préférerais voyager par Air Canada à des tarifs réduits de moitié, mais je n'ai pas le choix car si je veux voyager par Air Canada, si je veux une compagnie aérienne fiable, il me faut payer les tarifs exigés. Je pense qu'on ne devrait pas confondre les deux choses. D'une part, le public préférerait que les universités coûtent moins cher, si possible, mais cela ne signifie pas, d'autre part, qu'il n'accorde pas de valeur aux universités.

**M. Foulks:** Je voudrais ajouter quelque chose là-dessus. Je pense que les chiffres sont éloquentes. Je connais l'échelle salariale de mon université, et elle est analogue aux autres. Les chiffres indiquent bien que le revenu réel en dollars des professeurs a chuté considérablement depuis dix ans et que les salaires ne se comparent pas favorablement aux augmentations qu'ont connues les autres secteurs de l'économie.



[Text]

does not compare well with what has taken place in other comparable sectors of the economy.

The second thing, as far as time is concerned, is that it is very easy for this to be misrepresented, for the reasons Professor Unger has given, and those who are involved, as the university professors are, in an intellectual enterprise are vulnerable to those who look down on "eggheads" and find it convenient to exploit for sensationalism the flexibility which university professors have in the allocation of their time. While it is true that this allows perhaps a few professors to be identified or singled out as exemplifying these abusers, as being loafers who are not pulling their weight, or criticism of sabbatical leaves or that sort of thing, the fact of the matter is that with all the areas with which I am familiar there is just no end to the time commitment which professors make to their work.

This is the reason they are in that activity, because it absorbs them, and they devote so much of their time to it that they frequently jeopardize their personal relations, their family life and so on, because of their deep commitment to the scholastic enterprise. So if you want to get into hours per week, the people I am familiar with in my areas of work put in 60, 70 and 80 hours of deep involvement in their work.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, there is no doubt that my own personal involvement with a small university confirms what Dr. Foulks is saying and also confirms that there is no fat left in the university system, at least in the small universities. I presume, Dr. Foulks, that this is the position of CAUT with respect to the university system generally. The last area again is very sensitive, but it is the case of the one or two really ruining the reputation of the many. It has to do with professors being involved with the beds of students rather than their heads, and I am wondering what the position of the CAUT is when that occurs, what you as a professional organization are doing to ruthlessly, or whatever, weed that type of thing out of your group.

**The Chairman:** Professor Unger.

**Mr. Unger:** We have been concerned with that for quite some time, longer than the press has been in fact, but we attempt to develop policy in a very reasoned, careful way, in a reflective way. In fact, it is interesting you should mention that particular question because at our most recent council meeting we adopted a paper, a position, a guideline, on professional ethics as they relate to sexual harassment. It was a long time in coming. The genesis of the paper took more than two years. It passed through various of our committees but it exists, and of course we expect the professoriate to behave ethically in this area as in all other areas. We have had, I should say, for over a decade a guideline on professional ethics for the professoriate, and with professional ethics we do not speak simply about our relationships to each other but our relationships to the public, our relationships to students, not just with the beds of student. There are other items about which students and faculty interact, such as: if you have graduate students, what is ethical procedure in terms of publications of results of data. That is a matter of great concern as well. Who is the creator? Who is

[Translation]

Deuxièmement, pour ce qui est des tâches et du temps consacré au travail, il est facile de se laisser induire en erreur pour les raisons que le professeur Unger vient d'exposer. Les universitaires, étant donné que leur travail est intellectuel, sont une cible rêvée pour ceux qui les considèrent comme des flemmards et qui trouvent utile de crier haro sur leur emploi du temps souple. Bien sûr, il y a toujours les exceptions, les abus, les tire-au-flanc, les critiques qu'on adresse aux congés sabbatiques, mais il n'en demeure pas moins que dans tous les secteurs d'activités que je connais, les professeurs sont consciencieux et dévoués.

C'est la raison pour laquelle ils ont choisi ce métier, parce qu'il est très prenant et en y consacrant beaucoup de leur temps, ils compromettent parfois leur vie personnelle, leur vie de famille, parce qu'ils sont engagés trop intensément. Si vous voulez que je vous donne une ventilation des heures par semaine consacrées au travail, je prendrai l'exemple de gens que je connais bien, dans mon secteur, et je vous dirai que c'est de l'ordre de 60 à 80 heures par semaine.

**M. Thacker:** Monsieur le président, ce que je connais d'une petite université me confirme ce que dit M. Foulks et me confirme également que les universités, les petites particulièrement, ne roulent pas sur l'or. Je pense monsieur Foulks que vous exprimez ici l'opinion de l'Association canadienne des professeurs d'universités relativement au milieu universitaire en général. J'aborderai maintenant un sujet délicat mais j'ajoute tout de suite qu'une fois de plus un ou deux moutons noirs parviennent à tenir la réputation de l'ensemble. Il s'agit des professeurs qui s'occupent beaucoup plus du «corpus» que de la «Mens» de leurs étudiants. Je me demande quelle est l'attitude de l'ACPU à cet égard, ce que l'association fait pour empêcher cela.

**Le président:** Professeur Unger.

**M. Unger:** C'est une situation qui nous préoccupe depuis longtemps, bien avant qu'on en fasse état dans la presse, et nous essayons d'adopter une politique raisonnable, posée, sensée. En fait, il est intéressant que vous souleviez cette question car à notre dernière réunion du conseil, nous avons adopté une directive, un code d'éthique professionnelle en ce qui a trait aux avances de ce genre. Il était grand temps qu'on le fasse. La préparation de ces directives a duré deux ans et divers comités se sont penchés là-dessus. C'est un phénomène qui existe, il faut le reconnaître, et les professeurs doivent se comporter correctement comme à tout autre égard. Depuis dix ans, il existe un code d'éthique professionnelle pour les professeurs qui donnent des directives sur les rapports avec les collègues, mais également avec le public, avec les étudiants, à tous les égards. Il y a également d'autres considérations dans les rapports entre les professeurs et les étudiants comme par exemple, dans le cas des étudiants diplômés, les modalités de publication des résultats d'enquêtes par exemple. C'est aussi l'une de nos préoccupations principales. Qui a eu l'idée? Qui

[Texte]

the author? And so on. So we have been concerned about these items since our initial genesis, since the formation of our organization; and we have been concerned with them a long time before they have become popular issues handled by the media.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman, I am reassured by that response, because professors, like professional people generally and politicians in particular, have this public perception to deal with rather than the reality, and we have to face that. I thank you for your answers.

• 1015

**Mr. Foulks:** I wonder if I might just add a brief comment to say that, of course, throughout our society, there is increased sensitivity to this issue; certainly it is not confined to academe. Wherever power relationships exist, there has been this opportunity to exploit it. My own impression would be that it is probably less often done so in our area than in others and, certainly as you suggest in your question, it must involved a very, very small incidence. Nevertheless, wherever it occurs it is important, and we believe it deserves a very careful examination in procedures to ensure that justice is done in both directions whenever such questions are raised.

**Mr. Thacker:** Thank you.

**Le président:** Monsieur Loiselle.

**M. Loiselle:** Oui. Merci, monsieur le président.

Écoutez, il est clair suite aux questions de mon ami Blaine, qu'en 1977, l'intention du gouvernement fédéral n'était pas de voir les dépenses diminuer dans le domaine universitaire. Le gouvernement fédéral répondait à la volonté exprimée par les provinces en leur accordant beaucoup plus de flexibilité, c'est-à-dire laisser aux provinces la responsabilité d'établir les règles du jeu. Jusqu'à maintenant, les principales critiques venant du public touchent le domaine de la santé, de l'hospitalisation et des soins sociaux. On insiste pour obtenir des standards nationaux, tout au moins. Il existe une école de pensée à cet effet. Est-ce que vous êtes d'avis que dans le milieu universitaire la présence du gouvernement fédéral, ou du moins d'un organisme national même si ce n'était pas le gouvernement fédéral, devrait se faire sentir davantage? Est-ce que pour vous une plus grande flexibilité accordée aux provinces signifie une balkanisation du milieu universitaire au Canada, ou non?

**M. Unger:** Nous sommes d'avis qu'il est nécessaire que les standards universitaires soient basés à l'échelle nationale. Disons par exemple, si vous avez une école de génie, c'est nécessaire que nos ingénieurs diplômés de cette école de génie aient les mêmes standards n'importe où au pays. Alors, c'est la même chose dans les écoles de médecin. Il est essentiel que les standards soient les mêmes à travers le pays, et spécialement dans les régions du pays qui sont moins en danger que d'autres régions du pays. Nous sommes d'avis aussi qu'il est nécessaire pour les provinces d'avoir les moyens d'établir leurs priorités. Il y a aussi des intérêts nationaux. Selon ces intérêts, tous les étudiants du pays doivent avoir la possibilité de recevoir une éducation de première classe. Est-ce que cela répond à votre question?

[Traduction]

est l'auteur? Nous nous préoccupons de ces questions depuis la création de notre organisme, c'est-à-dire, bien avant que les médias ne s'y intéressent.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président. Votre réponse me rassure, parce que les universitaires, ceux qui exercent les professions libérales et surtout les politiciens doivent se préoccuper avant tout de l'opinion du public, et non de la réalité. Je vous remercie de vos réponses.

**M. Foulks:** J'aurais quelque chose à ajouter. La société, et non seulement les universitaires, s'intéresse de plus en plus à cette question. L'exercice du pouvoir comporte forcément la possibilité d'abus. Je crois personnellement, qu'il y a moins d'abus dans notre milieu que dans d'autres. S'il y en a, ils sont plutôt rares; mais il faut néanmoins étudier chaque cas et assurer que la justice soit rendue à tous les partis.

**M. Thacker:** Merci.

**The Chairman:** Mr. Loiselle.

**Mr. Loiselle:** Thank you, Mr. Chairman.

It is clear from my friend Blaine's question that the federal government did not intend, in 1977, to reduce expenditure for universities. The federal government was reacting to provincial demands by giving the provinces far more flexibility and making them responsible for setting out the rules of the game. Until now, most public criticism was directed at health, hospitalization and social programs. People insist on having national standards, at the very least, and there is a school of thought that supports this demand. Do you feel that the federal government, or some national organization, should be more involved in the academic field? Do you feel that more flexibility for the provinces may cause a deterioration of the academic milieu in Canada?

**Mr. Unger:** We feel that national academic standards are necessary. For example, the same standards must apply to all graduates of Canadian engineering faculties. The same thing applies to medical schools. The standards must be the same all over the country especially in regions which are in less danger than others. We also feel that the provinces must be able to establish their own priorities. However, national interest must be taken into account, which means that all Canadian students should have access to a first-rate education. Does that answer your question?



[Text]

• 1020

**M. Loisele:** Ma question est, plus précisément... On reconnaît tous qu'il est souhaitable d'avoir des standards nationaux, mais est-ce que, pour atteindre ces standards nationaux, la présence du gouvernement fédéral dans le milieu postsecondaire ou universitaire est essentielle, ou est-ce qu'on pourrait atteindre ces mêmes standards sans que le gouvernement fédéral n'impose aucune condition?

**Mr. Savage:** It seems to me the federal government itself has really already indicated the answer to that question over the past number of years. For instance, if you take the area of research and development, the federal government, both through the National Research Council and through the Natural Sciences and Engineering Research Council, has directly funded both its own research and the research of universities, and I think it is clear from the speeches of Mr. Roberts and other ministers that they do not see how the interests of Canada as a nation can be achieved unless the federal government plays an up-front role in research and development. If that is the case—if one accepts that premise—then it surely flows that all the constituent parts of an R and D policy must somehow or other be involved in the funding apparatus. That has been the case with scientific development since the founding of the National Research Council I think in 1919. So it would seem to me there is clearly a long-standing interest which has been funded, although we do not think adequately, and which might be undermined by the kinds of proposals that are floating around.

It seems to me also the federal government has for a long time felt that the only way in which the equality of students in access to institutions could be maintained is if it had a role to play in the funding of students. It has chosen to exercise that role in an indirect way in recent years, but nonetheless the sums of money there are important, certainly to the students. Once again that seems to indicate that the federal government believes without that kind of support the system of student assistance and therefore the possibility of equal access would collapse.

So I would say that even prior to these re-negotiations the federal government has operated on the assumption that there is a federal goal. I have just mentioned two of them. I think it also has some others. Clearly it also regards research not in terms only of industrial R and D, but for many, many years it has funded agricultural research, fisheries research, forestry research—a great deal of which has taken place in the universities. There is a vast infrastructure already in place in which the federal government plays this role. I think if that were to be abruptly ended, it would be an astonishing result of these negotiations.

Underpinning it all, of course, is the problem of how you fund the general operations of the universities. It is a temptation, it seems to me, for governments to say we will fund

[Translation]

**Mr. Loisele:** My question, more specifically, is this... we all recognize it is desirable to have national standards, but to reach those national standards, is the federal government's presence in the post secondary or university fields of education essential, or could we perhaps not attain those same standards without having the federal government impose any conditions?

**M. Savage:** Il me semble que le gouvernement fédéral lui-même a déjà donné une idée de la réponse à cette question pendant les quelques dernières années. Par exemple, dans le domaine de la recherche et du développement, si vous voulez, le gouvernement fédéral par l'intermédiaire du Conseil national de recherche du Canada et du Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie a directement financé sa propre recherche et la recherche universitaire et je crois qu'il est clair d'après les discours de M. Roberts et d'autres ministres qu'il ne voit pas comment les intérêts de la nation canadienne peuvent être protégés à moins que le gouvernement fédéral ne joue un rôle primordial en matière de recherches et de développement. Si c'est le cas, si l'on accepte ces prémices, il en découle que toutes les parties constituantes d'une politique de recherche et de développement doivent, d'une façon ou d'une autre, retrouver leur pendant dans le système de financement. Cela a toujours été le cas en matière de développement scientifique depuis qu'a été fondé le Conseil national de recherche en 1919, me semble-t-il. Il me semble qu'on s'intéresse à cette question et qu'on y consacre certains fonds depuis toujours, quoique les fonds ne soient pas adéquats d'après nous, mais qu'il s'agit là d'efforts qui se verraient miner si on devait adopter le genre de propositions que l'on entend à l'heure actuelle.

Il me semble aussi que le gouvernement fédéral, depuis longtemps, croit que la seule façon d'assurer la qualité chez les étudiants qui ont accès aux institutions est d'avoir un rôle à jouer dans le financement des études de ces étudiants. Il a choisi de jouer ce rôle de façon indirecte récemment, mais les sommes d'argent en cause sont importantes, surtout pour les étudiants. Encore une fois, cela semble prouver que le gouvernement fédéral croit que sans cet appui, le système d'aide aux étudiants et, partant, la possibilité d'accès égale ferait long feu.

J'irai donc jusqu'à dire qu'avant même ces re-négociations, le gouvernement fédéral a posé ces gestes en fonction d'un objectif fédéral. J'en ai mentionné deux. Il me semble qu'il y en a aussi d'autres. Le gouvernement voit la recherche non seulement en terme de recherches et de développement dans le secteur industriel, mais depuis bien des années finance la recherche dans les domaines de l'agriculture, des pêches, de la foresterie... beaucoup de cette recherche a été faite dans les universités. Il y a déjà en place une énorme infrastructure où le gouvernement fédéral joue ce rôle. S'il devait tout d'un coup cesser de le jouer, ce serait là un résultat étonnant de ces négociations.

Sous-entendant tout cela, évidemment, il y a le problème de savoir comment l'on finance les opérations générales des universités. Il est tentant, me semble-t-il, pour les gouvernements

*[Texte]*

simply the things that are up front, visible, and for which we get a lot of credit; we will give money for the scientific equipment for the research laboratories in agriculture in Saskatchewan, but we will not care who pays the salaries of the professors, who pays the light, heat, and what-have-you bills. That seems to be the dilemma, does it not? I do not think anybody in the federal government is really arguing that all these things they have been doing for many, many years they are going to stop doing. The real question is can you do them if the universities do not have enough funds to maintain the facilities and fabric of the university in which these things take place.

**Mr. Foulks:** If I could just add a brief footnote: I think we have made it clear that we recognize there are important national goals which the system of higher education needs to try to attain. Exactly what the financial implications of that should be in terms of sharing, we do not have a defined position on. We think it is complicated. That is one of the reasons we are urging that this matter should be very carefully studied through the sort of royal commission we have been suggesting. But we did feel that it is natural that, given the stake the federal presence has in the education system, it should want to have some influence over it. We can appreciate the fact that the existing system has not furnished the opportunity for the kind of influence that apparently was anticipated when it was set up.

• 1025

**M. Loiseau:** Malgré la publicité qui est faite au sujet de la déclaration du ministre des Finances, à savoir qu'il allait tenter de réduire les budgets de transferts aux provinces d'un demi-milliard durant le prochain exercice financier et d'un milliard durant l'autre, il n'en reste pas moins que malgré cette coupure d'un milliard et demi en deux ans, les augmentations des budgets seront d'environ 6.5 du côté fédéral. Alors, je ne pense pas qu'on parle de coupures en termes nets. Maintenant, ce que j'essaie d'explorer avec vous, est-il absolument essentiel ou nécessaire que le gouvernement fédéral impose davantage de conditions pour en arriver à ces standards nationaux? S'il continuait simplement comme il le fait dans le moment, ces standards pourraient-ils être rencontrés avec la collaboration de votre association, de d'autres associations et aussi des provinces, sans même la présence du gouvernement fédéral? Parce que vous mentionnez un dilemme, mais il y en a un autre qui existe, c'est la volonté des provinces d'avoir plus de flexibilité, de faire ce qu'elles veulent dans des champs de juridiction qui sont les leurs. Alors, est-ce qu'on doit considérer le milieu universitaire comme étant de juridiction essentiellement provinciale ou, compte tenu du mandat du milieu universitaire, cette juridiction doit-elle être partagée entre le fédéral et les provinces? Parce que ce n'est pas simplement de l'éducation que vous faites dans les universités, mais vous vous occupez aussi de la formation de personnel spécialisé?

Et un dernier commentaire, j'aimerais connaître les relations qui existent entre votre association et les professeurs universitaires du Québec.

*[Traduction]*

de dire qu'ils financeront tout simplement ce qui est le plus visible et qui nous donne le plus de publicité; nous accorderons des fonds pour le matériel scientifique dans les laboratoires de recherches en agriculture en Saskatchewan, mais nous ne soucierons guère de qui paie les salaires des professeurs, de qui paie pour l'électricité, le chauffage et tout le reste. C'est là le dilemme, n'est-ce pas? Je ne crois pas que personne au gouvernement fédéral prétende que toutes ces choses que l'on fait depuis bien des années cesseront tout d'un coup... La véritable question est la suivante: peut-on continuer si les universités n'ont pas suffisamment de fonds pour entretenir les installations et tout ce complexe universitaire où ces choses se font.

**M. Foulks:** J'aimerais ajouter un mot: je crois qu'il est maintenant clair que nous savons qu'il a des objectifs nationaux importants que le système d'éducation postsecondaire doit nous aider à atteindre. Nous n'avons pas encore arrêté notre décision en ce qui concerne les implications financières exactes de tout cela lorsqu'il s'agit de savoir comment se fera le partage. Nous croyons qu'il s'agit d'une question compliquée. C'est une des raisons pour lesquelles nous insistons fortement pour que ce sujet soit étudié avec beaucoup d'attention par le genre de commission royale d'enquête dont nous proposons la création. Cependant, vu le rôle du gouvernement fédéral dans le système d'éducation, nous croyons qu'il serait tout à fait normal qu'il veuille y avoir une certaine influence. Nous reconnaissons que le système actuel n'a pas fourni l'occasion pour que cette influence se fasse sentir dans la façon prévue à l'origine.

**Mr. Loiseau:** Despite all the publicity the Minister of Finance has received over his statement that in the next two financial years, transfer payments to the provinces will be cut by half a billion dollars and \$1 billion respectively, federal contributions have nonetheless increased by approximately 6.5 per cent. So, despite this \$1.5 billion cut over two years, I do not think there have been any net reductions. Now, I would like to determine whether it is absolutely essential that more conditions be imposed by the federal government in order to reach these national standards? If it were to continue to play its present role, could these standards not be met with the co-operation of your association and of other associations as well as with that of the provinces without a federal presence? You refer to a dilemma, but there is another factor which enters into play and that is the desire of the provinces for increased flexibility within their jurisdictions. So, are universities to be considered basically a provincial responsibility or, given the nature of their mandate, should the jurisdiction be shared between the federal government and the provinces? The role of universities is not solely to educate, but it is also to train people in very specialized fields.

Finally, I would like to know what the relationship is between your association and the university professors in Quebec.



## [Text]

**Mr. Savage:** I think what has happened with university funding has happened in a large number of areas of government concern since the Second World War. While one might argue that as a question of constitutional purity, the plain fact of the matter is that since the Second World War there has grown up a shared funding for the universities. That has taken different forms; the funding of returned servicemen after the war; the formulas introduced by Mr. St. Laurent and Mr. Pearson, by which funds were paid directly to universities; the system introduced in 1967, by which very much larger sums of money were transferred to the provinces but on a cost-sharing basis and, therefore, the federal government had a visible role in terms of the funds at that time; and then the 1977 arrangements, in which block funds were transferred. When you add to that all those other programs that I talked about in my previous response, it is clear that you have in existence a complex web of federal-provincial agreements for the funding of universities, and I doubt very much that you will end up with a system in which everything is run by one level of government or the other. It seems to me that the likelihood is that a complex web of some kind will continue to exist.

The question, I suppose, is to what degree you wish to see the funds transferred. If by formulae, it means that there is no effective federal control other, I suppose, than over the area into which it is going—if you were to pay the indirect costs of research, for instance, that would depend on what the province and the universities in the province decided to do in the way of research. If you were to pay students on the basis of some kind of formula, as you do now, I think the same consideration would apply. If, for instance, it were the desire of this committee to try to change the web of agreements that now exists in a fundamental sort of way, I do not see how the research on the fallout and steering effects of all the different possibilities could possibly be undertaken in a very short period of time. Now we would not object, you know, to any case being put about the way in which the system should be funded, but we think the consequences need to be researched in great detail so that everyone knows what will happen.

We think that did not happen in 1977. A fundamental change was made and many members of the federal government do not like the results of it. We hope that the same thing will not happen now. We regard this committee as the first step in doing a much better job than was done in 1977, but we doubt that by the end of June it will be possible to achieve the kind of study we are recommending. We think that should be done, and we think precisely the kind of issues you are suggesting should be put to an independent third party who would be mutually acceptable to the federal government and the provinces.

• 1030

**Mr. Foulks:** Let me ask Professor Unger to complete our response.

**M. Unger:** L'Association canadienne des professeurs d'université est organisée de la façon suivante: Chaque université a une association de professeurs; chaque province a une associa-

## [Translation]

**M. Savage:** Le phénomène qui s'est produit dans le financement des universités s'est fait également sentir dans d'autres domaines du gouvernement depuis la deuxième guerre mondiale. Cette affirmation est peut-être discutable du point de vue constitutionnel, mais il en reste que, depuis la Deuxième Guerre mondiale, les coûts de financement des universités se sont partagés de plus en plus. Ceci, de diverses façons: à savoir, le financement des militaires revenus de la guerre; les formules établies par MM. St-Laurent et Pearson en vertu desquelles des fonds étaient versés directement aux universités; le système introduit en 1967 en vertu duquel des sommes beaucoup plus importantes ont été transférées aux provinces dont le financement était partagé. Ainsi, le gouvernement fédéral avait un rôle visible dans le financement des universités à l'époque. Ensuite, en 1977, des fonds ont été transférés globalement. De plus, tous les autres programmes auxquels j'ai fait allusion lors de ma réponse précédente sont venus s'y ajouter. Il en résulte que l'entrecroisement de la participation fédérale et de la participation provinciale est devenu très complexe. Ainsi, il est douteux que le financement des universités relève uniquement d'un seul palier de gouvernement. Il me semble tout à fait probable que l'entrecroisement existera toujours.

Il s'agit de déterminer dans quelle mesure les fonds devraient être transférés. Si, en adoptant des formules, on exclut le contrôle du Fédéral dans les domaines autres que celui où les fonds sont destinés—par exemple, si l'on devait indirectement financer de la recherche, il incomberait à la province en question et aux universités de cette province de décider quel genre de recherche serait effectuée. Si l'on devait payer des étudiants suivant la même formule, comme à l'heure actuelle, la même situation prévaudrait. Par exemple, si le Comité souhaitait changer le système d'accords actuel de façon fondamentale, je verrais difficilement comment on pourrait effectuer la recherche sur les conséquences et les retombées de tous les scénarios possibles dans une si courte période. Nous ne nous opposerions pas à ce que l'on propose des modifications au système; toutefois, nous croyons qu'il faut étudier les conséquences éventuelles pour que tout le monde en soit au courant.

En 1977, justement, les changements n'étaient pas publiés. On a alors fait des changements de fond tandis que plusieurs au gouvernement fédéral s'opposaient aux résultats qu'ils ont entraînés. Nous espérons que cela ne se reproduira pas aujourd'hui. Nous considérons le Comité comme la première étape vers des résultats meilleurs, mais nous doutons qu'il soit possible d'achever l'étude que nous recommandons. Cependant, à notre avis, elle serait souhaitable. Les questions mêmes que vous avez soulevées devraient être adressées à une tierce partie indépendante qui serait acceptable au gouvernement fédéral et aux provinces.

**M. Foulks:** Permettez-moi de demander au professeur Unger d'ajouter à la réponse.

**Mr. Unger:** The Canadian Association of University Professors is organized in the following way: Each university has an association of professors; each province has a provincial asso-

*[Texte]*

tion provinciale; et les associations locales et provinciales sont membres de l'ACPU. Dans la province de Québec, c'est la Fédération des associations de professeurs d'université du Québec. Mais tous les professeurs ne sont pas membres de la FAPUQ. Il y en a de certains centres universitaires de l'Université du Québec qui font partie de la CSN et de la CEQ. La plus grande partie des professeurs des universités du Québec sont membres de la FAPUQ. La FAPUQ est membre de l'ACPU. Ils ont tous les droits, tous les privilèges des autres associations, même un peu plus. Nous avons un statut un peu spécial pour la FAPUQ, spécial dans le sens que si nous prenons position publiquement vis-à-vis du gouvernement du Canada ou vis-à-vis du gouvernement du Québec, il faut que nous obtenions l'appui de la FAPUQ avant de pouvoir dire que nous avons son appui. C'est un peu extraordinaire, ce qui ne se fait pas pour les autres associations provinciales.

Dans le cas actuel, nous n'avons pas eu la possibilité de consulter la FAPUQ pour savoir s'ils appuient notre mémoire, oui ou non. Ce que nous pouvons dire, c'est que la FAPUQ appuie notre position, à savoir que le gouvernement fédéral doit implanter une commission d'enquête sur le rôle et le financement des universités.

**M. Loiselle:** Merci.

**Mr. Blenkarn:** Yes. Thank you for your brief and for your comments so far this morning. One person who will remain nameless in political life concerning universities suggested to me the other day that universities were operated on 18th century concepts administered by 19th century administrations trying to do a 20th century task, and if they would get into the 20th century they would probably be able to operate a lot more efficiently and effectively. Would you like to comment on that?

**Mr. Savage:** I think it is just not true. I would point you to the study of Canadian education done by the OECD. What the OECD told us is that, in a quiet kind of way which is perhaps typical of our country, since the Second World War we have managed to transform our educational system and particularly our post-secondary system in the most dramatic way. We have transformed it by improving the standards of the professors immensely since prior to the Second World War. In terms of educational qualifications, in terms of the amount of research that professors do, and all that sort of thing which is measurable can be demonstrated I think to be a significant improvement. Certainly the OECD thought so.

The OECD also said that we had managed to construct a post-secondary system which now had much greater accessibility than had been dreamed of before the Second World War. It is true that that accessibility is not by any means complete yet, that we still have not been able to solve the problem of how we secure a greater representation of students from the lower income families of the country. Nonetheless, if you look at the expansion of the universities since the Second World War, the accessibility of the Canadian public to them is much, much greater than it was.

*[Traduction]*

ciation and the local and provincial associations are members of the CAUP. In Quebec, it is the Fédération des associations de professeurs d'université du Québec (the Federation of Associations of University Professors of Quebec). However, all professors are not members of the Federation. In some institutions of the University of Quebec, the professors are members of the CMTU and of the Corporation des enseignants du Québec (Teachers Guild of Quebec). The majority of university professors in Quebec are members of the Federation of University Professors of Quebec. The Federation is a member of the Canadian Association of University Professors. They have all the rights and privileges of the other associations, even more. There is a special status for the Federation, in the sense that if we take a public stand on a question relating to either the Government of Canada or the Government of Quebec, we must obtain the support of the Federation before it backs us. That is somewhat unusual in that the other provincial associations do not operate that way.

In this case, we did not have the opportunity to consult the Federation to determine whether there was support for our brief or not. All we can tell you is that the Federation of Associations of University Professors of Quebec supports our position, that the federal government should establish a commission of inquiry into the role and funding of universities.

**Mr. Loiselle:** Thank you.

**M. Blenkarn:** Oui. Merci de votre mémoire et de vos commentaires ce matin. Une personne que je ne nommerai pas m'a insinué que les universités fonctionnaient selon des idées du 18<sup>e</sup> siècle, que leur administration du 19<sup>e</sup> siècle essayait de s'accomplir d'une tâche au 20<sup>e</sup> et que si elle voulait bien se mettre à jour, elle pourrait probablement fonctionner de façon beaucoup plus efficace et effective. Avez-vous des commentaires à ce propos?

**M. Savage:** Cette accusation n'est pas du tout fondée. A ce propos, je vous signale l'étude sur l'éducation au Canada effectuée par l'OCDE. Dans cette étude, nous avons appris que, tranquillement, selon notre habitude au Canada, nous avons depuis la Deuxième Guerre mondiale réussi à transformer le système d'éducation et, notamment, l'éducation postsecondaire de façon draconienne. Nous l'avons fait en améliorant de façon considérable la qualité des professeurs depuis l'avant-guerre. Les compétences académiques, l'importance de la recherche effectuée par les professeurs et plusieurs autres exemples reflètent les progrès énormes qui ont été accomplis. Du moins, l'OCDE était de cet avis.

Or, l'Organisation a aussi déclaré que nous avons construit un système postsecondaire qui était beaucoup plus accessible que l'on n'aurait pu le prévoir avant la Deuxième Guerre mondiale. Il est vrai que l'accessibilité n'est pas encore, loin de là, appliquée intégralement. Jusqu'à présent, nous ne sommes pas encore parvenus à accroître le nombre d'inscriptions d'étudiants provenant de familles à revenu modeste. Toutefois, les universités ayant connu une telle expansion depuis la deuxième guerre mondiale il faut bien reconnaître qu'elles sont devenues beaucoup plus accessibles à tous qu'elles ne l'étaient.



[Text]

I think the OECD report not only points to that but also points to the fact that Canadian universities do a very much greater range of things than they did before; that they have effective programs which barely existed 30-40 years ago in areas like business administration and that they are much more able to compete at world levels in such things as engineering or the health sciences than they were before. In all these ways the report is something which I wish had been given a great deal more publicity than it had when it came out because I think it really does suggest the answer to your question; that if the administrations and function of universities were as disastrous as you suggest, it would have been impossible to do what the OECD . . .

• 1035

**Mr. Blenkarn:** I did not make the suggestion, I am repeating a suggestion made to me. It is not my suggestion at all and I disown it. I just wanted to have your comment on the record.

A second thing, we had hearings last week where it was indicated to us that during the thirties and the forties, and indeed into the early fifties, tuition fees represented up to 30 per cent of university funding. They are now at 10 to 12 per cent. Would you recommend that university funding be increased by tuition, providing there was some method of looking after low-income students in terms of bursaries or repayable over a long period of time tax arrangements?

**Mr. Savage:** Our position, which we adopted some years ago, was that the student fees should rise somewhat because of the cost of living and, indeed, that there should be more grants, as distinct from loans, to look after the interests of low-income people. However, we have also recognized that that really is not the final answer to the question, and one of the reasons that we have commissioned research into the question of student fees is because I think there has been a dissatisfaction within CAUT as to the adequacy of that position.

One of the questions that I think must be answered, and I cannot give you the answer because we do not have the research yet, is whether or not contingency tax schemes are a good idea. That is that you loan a much larger proportion of money to the students than is now the case, the students pay it back over a longer period of time but according to the ability to pay. Is that a good idea? Is it workable? My view is it is only workable if it is done through the federal income tax system, and that is one of the reasons why, if the country was going to move in that direction in terms of funding, it has to think about how such schemes would work and how the federal income tax system would cut in. So, we would not only welcome, we have in fact paid for our own research on this matter, the preliminary results of which we will certainly send over to you this afternoon.

**Mr. Foulks:** If I could just add a brief word, I would say that not only as an association, the academic profession believes very deeply in equality of opportunity, and for this reason we are very uneasy about financial barriers to access to

[Translation]

Je pense que le rapport de l'OCDE en apporte la preuve tout en signalant que les universités canadiennes ont fortement diversifié leur programme. On y trouve aujourd'hui des programmes de bonne qualité, quasiment inexistant il y a 30 ou 40 ans en administration des affaires, par exemple et, dans certaines branches comme l'ingénierie ou les sciences de la santé, elles n'ont rien à envier à l'étranger. Voilà pourquoi j'estime qu'on aurait dû accorder bien plus de publicité à la publication du rapport car il répond vraiment à votre question. En effet, si le rôle et la gestion des universités étaient aussi désastreux que vous le dites, il aurait été impossible de faire ce que l'OCDE . . .

**M. Blenkarn:** Je n'ai pas dit cela, je me suis contenté de répéter ce que l'on m'avait dit. Ne me faites pas dire le contraire. J'aimerais que votre intervention soit consignée au compte rendu.

Par ailleurs au cours de nos audiences la semaine dernière, on nous a signalé que dans les années 30, 40 et au début des années 50, les frais d'inscription constituaient jusqu'à 30 p. 100 des fonds consacrés aux universités. Ce pourcentage est aujourd'hui de 10 à 12 p. 100. Proposez-vous d'accroître les fonds consentis aux universités en relevant les frais d'inscription tout en prévoyant des bourses ou des prêts dont le remboursement serait échelonné sur de longues périodes pour les étudiants à faible revenu?

**M. Savage:** Nous avons adopté la politique suivante, depuis quelques années: il faudrait bien relever les frais d'inscription, étant donné le coût de la vie, et par conséquent accorder davantage de subventions bien distinctes des prêts, de manière à avantager les étudiants à faible revenu. Toutefois, nous savons que cela ne règle pas vraiment le problème, voilà pourquoi nous avons demandé une enquête sur les frais d'inscription dans les universités, je crois d'ailleurs que la CAUT n'a pas été très satisfaite de la position adoptée.

Je ne puis répondre à cette question car nous n'avons pas encore entrepris des recherches là-dessus mais il faudra bien y apporter une solution. En effet, on peut se demander si les accords fiscaux pour éventualités sont une bonne idée. On consentirait donc des prêts plus importants aux étudiants qui seraient censés les rembourser beaucoup plus tard, selon leurs moyens. Est-ce une bonne idée et est-ce faisable? Cela ne sera possible, à mon avis, qu'en recourant au régime fédéral d'impôt sur le revenu. Voilà pourquoi, si l'on adopte cette méthode de financement, il s'agit de bien la définir et de savoir quel rôle aurait à jouer le régime fédéral d'impôt sur le revenu. Nous l'accueillons donc d'un bon œil et d'ailleurs nous avons même entrepris, à nos frais, des recherches dans ce domaine et nous vous en enverrons les premiers résultats cet après-midi.

**M. Foulks:** Une brève observation: l'association, et aussi tout le corps professoral croient fermement en l'égalité des chances, voilà pourquoi les obstacles financiers à l'accès à l'enseignement supérieur nous gênent beaucoup. En outre,

*[Texte]*

higher education. Beyond that, we recognize that there are benefits which flow from the opportunity for higher education, both which flow to the nation through meeting its needs and which may flow to the individual by virtue of being able to have some upward mobility. How this should be sorted out in terms of who gets the benefit and who should pay, we feel, is a complicated question and one of the matters that we think deserves very deep study before final decisions are made as to how it should be sorted out financially.

**Mr. Blenkarn:** We were told by the students making a presentation to us that the students in the universities came from families with incomes as much as on an average \$16,000 per annum above the national average. That would indicate that your students, by and large, are people from the middle class or upper middle class in society who could perhaps well afford to pay a higher personal charge for the use of the university. In that regard, would you comment with respect to the subsidization that now takes place with respect to people over age 25 who are coming back to university for a second round, or are coming back to university to improve themselves, improve their chances in society. Can you justify the state subsidizing these individuals up to 90 per cent of their tuition costs?

• 1040

**Mr. Savage:** I think you can justify the state subsidizing such people for a number of reasons. I do not want to fix on a particular figure for the moment. First of all, I have already cited one reason, which is that the figures in the United States indicate—and I suspect the picture would be the same in Canada if they were broken down in similar detail—that an important segment of the people coming back over the age of 25 are women who realize that they are in dead-end jobs and who therefore wish to get the education which will allow them to have equality with males in the marketplace. It seems to me that society should indeed subsidize that endeavour, not just on the grounds of egalitarianism, but also because this country requires the participation of much larger numbers of skilled women in our economy than is now the case.

It is one of the crying shames of Canada, I think, that there are not large numbers of women in engineering, for instance; the situation in accounting and in medicine, for instance, has changed dramatically in the last five years. And I think society should be encouraging that development. If it does not do that, apart from, as I say, egalitarian considerations, it is going to have very great problems in finding the skilled manpower both at the professional and technical levels to undertake the kind of research development and high technology that almost everybody acknowledges is the way Canada has to go if it is going to compete in the international economy. It seems foolish not to construct a post-secondary education system which will allow the maximum number of qualified people to participate in it for the betterment of society as well as of themselves.

I think the question of the level or of how much society should pay is something I touched on when I referred to contingency repayment schemes. One of the problems of

*[Traduction]*

nous estimons que l'accès à l'enseignement supérieur est avantageux, tant pour les citoyens qui pourront ainsi satisfaire leurs besoins mais aussi les particuliers qui pourront monter dans l'échelle sociale. Il s'agit de savoir qui devra financer cette initiative et à qui elle devra profiter. C'est une question complexe qui doit faire l'objet d'un examen très approfondi avant que l'on se prononce sur l'aspect financier.

**M. Blenkarn:** Les étudiants qui sont venus témoigner nous ont dit que leurs camarades inscrits dans les universités étaient issus de familles dont le revenu moyen dépassait la moyenne nationale de \$16,000 par an. Dans l'ensemble les étudiants sont issus de la classe moyenne ou de milieux privilégiés qui pourraient donc payer des frais plus élevés. Que pensez-vous de la subvention accordée actuellement aux étudiants de plus de 25 ans qui reprennent des études ou veulent se perfectionner ou améliorer leurs chances dans la société. Êtes-vous d'accord pour que l'État finance jusqu'à 90 p. 100 de leurs frais d'inscription?

**M. Savage:** Je pense que l'on peut justifier une telle subvention, pour plusieurs raisons. Je ne m'attarderai pas sur des pourcentages, pour l'instant. Tout d'abord, j'ai déjà cité une première raison: en effet, les statistiques américaines, et je suppose que si les chiffres étaient ventilés de manière analogue, la situation serait pareille au Canada, une partie importante des étudiants de plus de 25 ans reprenant des cours sont des femmes qui se sont rendues compte que leur emploi ne les mène nulle part et qui veulent, en se perfectionnant, avoir les mêmes chances que les hommes sur le marché de l'emploi. La société devrait subventionner leurs initiatives, non pas seulement pour des motifs égalitaires mais aussi parce que notre pays a besoin d'un nombre croissant de femmes spécialisées.

Il est honteux, à mon avis, que le Canada n'ait pas plus de femmes ingénieurs, par exemple. Depuis cinq ans, la situation a beaucoup changé pour les comptables et les médecins. La société devrait encourager cette tendance. Sinon, et sans tenir compte de motifs égalitaires, nous aurons beaucoup de mal à trouver les spécialistes, tant dans le domaine des professions libérales que techniques, à même d'entreprendre les recherches et d'appliquer les techniques de pointe, absolument nécessaires, comme tout le monde l'admet, si le Canada veut se tailler sa place sur le marché international. Il serait aberrant de ne pas se doter d'un système d'enseignement postsecondaire qui permettrait à un maximum de spécialistes de participer à l'amélioration de la société ainsi qu'à leur propre perfectionnement.

J'ai parlé de la part versée par la société en invoquant le programme de remboursement pour éventualités. Si on applique l'augmentation des frais d'inscription à tous les étudiants,



[Text]

charging heavy costs to all students is that, of course, the lower the family income, the greater the barrier that is, this applies not just to the very poor but, taken on a sliding scale. So wholly high tuition fees by themselves of a standard variety across the board favour the rich, and that would seem to us to be an unjust solution. On the other hand, if it is possible to arrange tuition schemes whereby the rich pay it back but the poor do not, then that is another story. But if you do not do that, I think the majority of our members would feel very unhappy about very substantial fees levied on all students. I believe Professor Unger has a brief comment.

**Mr. Unger:** Actually two brief comments. One of the things I should say our association is prepared to recognize is that it may be necessary to have differential fees for foreign students, which is a direction that various provinces have moved in already.

I do not want to get into a long to-do when I say "differential fees for foreign students", but not for all foreign students. We do not believe that we should have foreign students in Canada who come just from very wealthy means from abroad; we think there should be a mix. But if there are wealth students from abroad who can bear the cost, then we do not see the argument that the Government of Canada or indeed the taxpayers of Canada have to subsidize all foreign students. So that is something of course which, again, should be looked at very carefully by this committee or by others.

• 1045

One justification that has not been given for society supporting those who go to university is the fact that those who go to university, whether they are more than 25 or whether they are 18 years old, forgo several years of income. They forgo four, five . . .

**Mr. Blenkarn:** Of course, the state does not get the income tax, either.

**Mr. Unger:** But the state ultimately benefits in a variety of ways.

So it seems to me that a lot of the people whom we are training are of need to our society and in order to get that training they do forgo several years of income. That becomes even more significant given the kinds of inflationary trends that we have had in the last five years or so.

**Mr. Blenkarn:** With respect to research, the federal government presently, in addition to its share of EPF, contributes to universities for university research: you have mentioned Guelph and fisheries and so on. One of the concerns that has been expressed to us is that, if we were to direct our federal funds more to research, then they would only be available at those universities capable of doing research.

Would you comment on that? It concerns me that, if we direct funds away from EPF into research, we may well wind up with the situation that a number of universities that really conduct only undergraduate work will have no funds.

[Translation]

les plus frappés seront ceux issus de familles à faible revenu mais surtout les étudiants très pauvres. L'augmentation générale des frais d'inscription favoriserait donc les étudiants aisés, ce qui nous semble injuste. Par contre, si l'on pouvait demander à ces derniers de rembourser et non pas aux étudiants pauvres, ce serait bien différent. La plupart de nos membres n'accueillerait donc pas d'un très bon œil le relèvement général des frais d'inscription. Le professeur Unger a une brève observation là-dessus.

**M. Unger:** Deux, en fait. Notre association est disposée à admettre l'imposition obligatoire de frais d'inscription différents pour les étudiants étrangers et d'ailleurs plusieurs provinces ont déjà adopté ce principe.

Je ne tiens pas à m'attarder sur cette question de «frais d'inscription différents pour les étudiants étrangers». Cela ne s'appliquerait pas à tous les étudiants étrangers. En effet, le Canada ne devrait pas, selon nous, accueillir essentiellement des étudiants étrangers aisés. Mais s'il en est parmi eux qui le sont nous ne voyons pas pourquoi le gouvernement du Canada ou les contribuables devraient les subventionner tous. Là encore le Comité ou d'autres devraient étudier très soigneusement cette question.

Une des justifications qui n'ont pas été avancées à l'appui de l'argument selon lequel c'est à la société à entretenir les gens qui fréquentent l'université est le fait que ces derniers, quel que soit d'ailleurs leur âge, sacrifient plusieurs années rémunératrices pour le faire. Ils sacrifient quatre ou cinq ans . . .

**M. Blenkarn:** Mais n'oublions pas que, dans un même ordre d'idée, l'État ne perçoit pas non plus d'impôts sur le revenu.

**M. Unger:** Oui, mais l'État finit toujours par en profiter d'une façon ou d'une autre.

Il me semble donc qu'un bon nombre de ceux que nous formons dans les universités sont nécessaires au pays et à la société et, pour pouvoir acquérir leur formation, ils sacrifient plusieurs années rémunératrices. Cet élément est encore plus capital si l'on songe aux poussées inflationnistes que nous avons connues au cours des cinq ou six dernières années.

**M. Blenkarn:** Pour ce qui est de la recherche, le gouvernement fédéral participe à l'heure actuelle, en plus de sa contribution au FPE, au financement de la recherche au niveau universitaire, et vous avez d'ailleurs mentionné le cas de Guelph et des pêches. L'une des préoccupations que nous avons entendue, est à ce sujet que si les crédits fédéraux étaient davantage orientés dans le secteur de la recherche, ils se limiteraient aux universités qui ont l'infrastructure de recherche nécessaire.

Auriez-vous un mot à dire à ce sujet? Ce qui m'inquiète, si nous détournons des fonds du FPE pour financer la recherche, je crains qu'un certain nombre d'universités qui œuvrent surtout au niveau du premier cycle soient privées de fonds.

*[Texte]*

**Mr. Unger:** At least, will be adversely affected. Certainly, let us say, in the region of the country that I come from, Atlantic Canada, there are two or three or perhaps four institutions which are capable of doing the sort of research that is done in central and western Canada. In the whole University of New Brunswick we have one glassblower. To the best of my knowledge there is not a glassblower east of Fredericton and it is very hard to undertake . . .

**The Chairman:** What about north of Fredericton?

**M. Unger:** Là-bas non plus. Je suis au courant de ce qui se passe à l'université de Moncton. Ils n'en ont pas.

**The Chairman:** I just wanted to make the point that there are worse places than Fredericton.

**Mr. Unger:** Now, in scientific research, in chemistry, physics, engineering research, it is very, very difficult if you do not have a glassblower to fix a piece of apparatus or build a piece of apparatus, if you have to send off to Ottawa or Montreal or Toronto every time you need to have a little bit of glassblowing done.

So you are completely correct: to turn around and say that we will repackage and let the universities have some funds via research and pay some of the overhead costs and so on would be a great disadvantage to the smaller institutions which do not have the infrastructure to take it up, which—never mind having glassblowers—do not have the library resources, for instance, to take care of it.

**Mr. Savage:** Could I comment on that too, Mr. Chairman?

It seems to me that the context of that question suggests that the answer must be that if you are going to have federal funds flow to the universities there must be a mix, that there is no simple, single solution that will solve all the problems. It clearly will not solve all the problems to take all the EPF funds and put them into research and development. It may solve the problem if you take some of them and do that and do something else which in fact differentially assists the undergraduate universities.

But that is why we say this is a very complicated problem, not something about which snap decisions can in fact be arrived at. So I do not think we would want to say, no, indirect costs should not be paid; but we would certainly want to say that that should not be the sole delivery of repackaged EPF funds.

**Mr. Blenkarn:** You were rather hard on the provinces and on the growth of post-secondary expenditure. Our indication is that in the year 1977-78, that went up across Canada at an average rate of 13.1 per cent; in 1978-79 at 8.8 per cent; in 1979-80 it dropped to 7 per cent; but in 1980-81 it increased to 8.5 per cent again. The rate of inflation was a little less than it is today, it has gone up considerably as you are aware, but EPF funding has been tied to the gross national expendi-

*[Traduction]*

**M. Unger:** Ou du moins, en souffrent. Il ne fait aucun doute que, disons dans la région dont je suis originaire, celle de l'Atlantique, il y a deux, trois ou peut-être quatre établissements aussi bien équipés pour la recherche que les régions du centre et de l'Ouest du Canada. Par exemple, l'Université du Nouveau-Brunswick ne possède qu'un seul verrier et, autant que je sache, il n'en existe aucun à l'Est de Fredericton; il est donc extrêmement difficile d'entreprendre . . .

**Le président:** Et au Nord de Fredericton?

**Mr. Unger:** It is the same thing. I am aware of Moncton University's situation, they have no glassblower either.

**Le président:** Je voulais simplement souligner le fait que Fredericton n'est pas la plus mal nantie.

**M. Unger:** Pour passer maintenant au domaine de la recherche scientifique, en chimie, en physique et en mécanique, il est extrêmement difficile de réparer un appareil ou d'en construire un si vous n'avez pas de verrier: il faut envoyer l'appareil à Ottawa, à Montréal ou à Toronto chaque fois qu'on a besoin d'un petit travail de verrerie.

Vous avez donc parfaitement raison: le fait de changer de formule et de financer la recherche universitaire, notamment en remboursant une partie des frais d'exploitation, nuirait considérablement aux établissements de moindre envergure qui n'ont pas l'infrastructure suffisante, qui—et je ne veux même pas parler de ces problèmes de verrerie—n'ont par exemple pas une bibliothèque suffisamment bien garnie pour pouvoir s'en charger.

**M. Savage:** Pourrais-je également dire un mot à ce sujet, monsieur le président?

Il me semble que dans cet ordre d'idée, la réponse naturelle semble être que, dans le cas d'un financement direct des universités par le fédéral, une solution mixte s'imposerait étant donné qu'il n'existe aucune solution simple, aucune solution unique qui permette de résoudre tous les problèmes. Le fait de prendre une partie du FPE pour les injecter directement dans les activités de recherche et de développement ne saurait résoudre tous les problèmes. La solution consisterait peut-être à attribuer une partie des crédits à la recherche et au développement tout en prévoyant quelque chose aussi pour apporter une aide tangible, quoique différente peut-être, aux établissements axés surtout sur le premier cycle.

Mais c'est justement pour cette raison que nous soulignons qu'il s'agit d'un problème complexe qui ne saurait être réglé par quelques décisions prises en deux temps trois mouvements. Donc, à mon avis, bien sûr nous ne sommes pas contre le règlement des frais indirects, mais nous ne voulons pas que cette formule soit le seul mode de redistribution des crédits dans le cadre du FPE.

**M. Blenkarn:** Vous n'avez pas ménagé vos critiques à l'égard des provinces et de la croissance des dépenses en matière d'enseignement postsecondaire. D'après les éléments que nous possédons, ces dépenses ont augmenté en moyenne de 13.1 p. 100 en 1977-1978, de 8.8 p. 100 en 1978-1979, de 7 p. 100 seulement en 1979-1980 et à nouveau de 8.5 p. 100 en 1980-1981, ces chiffres constituant des moyennes pour l'ensemble du Canada. Le taux d'inflation était légèrement infé-



[Text]

ture. Are you saying that the provinces have used the funding not for the university section but more for the community college section, and that that has had a really deleterious effect on the universities?

• 1050

**Mr. Savage:** No. We can supply you with an interesting table of post secondary and university funds, both of those, as a percentage of provincial budgets since 1960. You will see that it does a neat curve. It starts at figure X in 1960, rises as a percentage of provincial budgets to around 1978, then starts to decline, and now it is back in almost all provinces—with I think the possible exception of Nova Scotia—to where it was in 1960.

**Mr. Blenkarn:** That is as a percentage of total provincial expenditures?

**Mr. Savage:** That is as a percentage of total provincial expenditures. So I think it is clear that the kind of argument you sometimes see in editorial columns, that there are runaway expenses or costs in relation to universities in terms of the provincial budget is not true. In terms of the increases of the last few years, you have to bear in mind that the costs of universities are of a peculiar nature. The costs, for instance, of scientific, engineering, health sciences research are very much higher in terms of their increases than the cost of living, because the cost of scientific equipment increases at a much higher rate than does the cost of living. So in that area alone, just to look at the cost of living is not adequate.

If you look at university libraries—and there is an important section of our brief on university libraries, which are critical for research for everybody in the university—you will see, first of all, that the libraries, measured on a North American scale, start off as being noncompetitive with those of the United States, with the exception of the libraries at Toronto and the University of British Columbia. The costs, of libraries, again, are higher than the cost of living, because a very significant proportion of the material that they must get are from foreign countries. These are not only materials from the United States, but materials that are developed by scientific research in Germany, for instance, or France, which are even more expensive. So the costs of running libraries are out of sight compared with the cost of living. On top of that, of course, a great deal of this material has to be imported, and you have to take into consideration the devaluation of the Canadian dollar.

[Translation]

rier à ce que nous connaissons actuellement, il a considérablement augmenté comme vous le savez sans doute, mais le financement dans le cadre des programmes établis est resté proportionnel aux dépenses nationales brutes. Voulez-vous dès lors dire que les provinces ont utilisé leur crédit, non pas pour le secteur universitaire, mais davantage pour celui des collèges communautaires, avec pour conséquence une incidence particulièrement négative au niveau des universités?

**M. Savage:** Non, nous pouvons vous fournir un tableau intéressant des crédits pour l'enseignement postsecondaire et pour l'enseignement universitaire qui révèlent leur évolution depuis 1960 sous forme de pourcentage des budgets provinciaux. Vous y verriez que la courbe est fort bien marquée. Elle commence en 1960 avec un chiffre x, elle augmente aux alentours de 1978, il s'agit toujours d'un pourcentage des budgets provinciaux, puis commence à fléchir et, à l'heure actuelle, dans presque toutes les provinces, avec peut-être la Nouvelle-Écosse pour seule exception, nous en sommes revenus aux niveaux de 1960.

**M. Blenkarn:** Il s'agit bien d'un pourcentage des dépenses provinciales globales?

**M. Savage:** En effet. Il est donc évident à mon avis que les arguments avancés à l'occasion dans les éditoriaux—augmentations incontrôlées des dépenses et des frais liés à l'enseignement universitaire par rapport aux budgets provinciaux—sont erronés. Pour ce qui est des augmentations enregistrées au cours des dernières années, il ne faut pas oublier que les frais assumés par les universités sont de nature tout à fait particulière. Ainsi, par exemple, les recherches dans les domaines scientifiques, en génie et en médecine sont beaucoup plus élevées—et je parle ici de leur taux d'augmentation—que l'augmentation du coût de la vie pour la simple raison que le coût de l'appareillage scientifique augmente beaucoup plus rapidement que le coût de la vie. Dès lors, rien que dans ce domaine bien particulier, il ne suffit pas de prendre le coût de la vie comme point de comparaison.

Dans le cas des bibliothèques universitaires—et il s'agit ici d'une partie importante de notre mémoire en ce sens que les bibliothèques représentent un élément vital et indispensable de toute activité de recherche universitaire—vous constaterez immédiatement que nos bibliothèques, comparées à la moyenne nord-américaine, sont totalement insuffisantes pour rapport à ce qui existe aux États-Unis, les seules exceptions étant celles de l'Université de Toronto et de l'Université de Colombie-Britannique. Ici encore, le coût d'une bibliothèque augmente beaucoup plus rapidement que le coût de la vie dans la mesure où un pourcentage très important d'ouvrages de références viennent de l'étranger. Il ne s'agit pas seulement d'ouvrages américains, mais également de rapports et d'études scientifiques publiés par exemple en Allemagne ou en France, et qui coûtent extrêmement cher. Ainsi, donc, le coût d'exploitation d'une bibliothèque ne saurait en aucun cas se comparer à l'évolution du coût de la vie. Enfin, il est évident qu'une bonne partie des ouvrages doivent être importés et qu'à cet égard il faut tenir compte de la dévaluation du dollar canadien.

## [Texte]

So, your figures indicate that universities were getting funds amounting to less than the cost of living from the provinces. Our argument is that the deflator of the cost of living is not the correct one—and this has been argued at great length over the funding of the research councils—therefore the margin of underfunding in the past five years is substantially greater than it would be by just taking the difference between the cost of living and what the provinces pay. But even if you take that, by and large the sums of money have been less than the cost of living, therefore there has been a decline in the real amount of dollars available to the universities. If you look at either the Science Council's *University Research in Jeopardy*, or the Ontario government's two productions that we quote, *System on the Brink* or the one that has just been produced this year, you will see that the current levels of funding just are not adequate and that the decline is serious.

Our affiliates of all provinces have argued over the past number of years most vigorously with the provincial governments about the inadequacy of those funds. I think their feeling is that they cannot see how the cutting out of federal funds, without any considerations for the provinces in that cut, can possibly improve the situation, it can only make it worse.

**Mr. Blenkarn:** Your brief, then, wants the continuation of EPF until there is a further study into the financing of universities?

**Mr. Savage:** Correct.

**Mr. Unger:** May I add a couple of points, which perhaps give another dimension to the question that you were speaking of? We do have tables of figures on this, largely drawn from federal sources, which we would be quite pleased to make available to you. But I do not have all of them in front of me, so I would just like to give you some from memory over the time span you have spoken of.

Over the particular time span you have spoken of, the figures that I recall show that in most provinces the federal contribution, as estimated by the federal government—it has to be an estimate, since all three programs were lumped together in 1977—was increasing by about 26 per cent per annum, and the provincial contribution was going up by 8 per cent per annum. In the period 1972-77, which was covered by the previous EPF, the distribution was about 50 per cent federal, 35 per cent provincial, and 15 per cent student and other, in total operating revenue for the universities. Since that time that distribution has changed completely, and in most provinces it is now about 65 per cent to 70 per cent federal funds, 10 per cent to 12 per cent students, and the rest made up by the provinces. As an example, for our largest province, Ontario, in 1977, as I recall, the federal contribution to post-secondary education under the last arrangements was something like \$600 million and the Province of Ontario contribution was something like \$478 million. Last year the

## [Traduction]

Par conséquent, vos chiffres vous montrent que les crédits provinciaux aux universités sont loin de suivre l'évolution du coût de la vie. Nous soutenons que le coût de la vie n'est pas l'indicateur de référence approprié—et cet argument a été discuté à maintes reprises au sujet du financement du Conseil de recherche—et dès lors le pourcentage réel de cette carence de financement au cours des cinq dernières années est considérablement plus élevé que le chiffre obtenu par la seule comparaison de l'évolution du coût de la vie et de la part versée par les provinces. Et même là, d'une façon tout à fait générale, les crédits attribués n'ont jamais équivalu à l'augmentation du coût de la vie; par conséquent, les universités ont souffert d'une diminution—en terme réel—des crédits qui leur sont attribués. Si vous consultez la publication du Conseil des sciences intitulée *La recherche universitaire en danger*, ou encore les deux rapports du gouvernement ontarien que nous avons cités, *System on the Brink* ou celui qui vient tout juste de sortir de presse, vous constaterez que le financement actuel est insuffisant et que la réduction est grave.

Nos organismes affiliés dans toutes les provinces sont intervenus vigoureusement au cours des dernières années auprès des gouvernements provinciaux pour se plaindre de l'insuffisance des crédits. Leur opinion est, je crois, qu'ils ne comprennent pas dans quelle mesure une réduction des crédits fédéraux qui ne tiendrait aucunement compte de la position des provinces pourrait améliorer cette situation; bien au contraire, elle ne saurait que l'empirer davantage.

**M. Blenkarn:** Votre mémoire donc préconise le maintien du FPE en attendant les résultats d'une étude plus approfondie du mode de financement des universités, n'est-ce pas?

**M. Savage:** En effet.

**M. Unger:** Si vous me le permettez, j'aimerais ajouter une couple d'éléments qui, peut-être, pourraient vous présenter la situation sous un autre angle. Nous avons des tableaux de chiffres sur ce sujet, provenant surtout de sources fédérales et nous nous ferons un plaisir de vous les fournir si vous le désirez. Je ne les ai pas tous en main, mais j'aimerais simplement vous citer de mémoire les chiffres portant sur la période à laquelle vous avez fait allusion.

Pour cette période dont vous parliez, si je me souviens bien, le montant des contributions fédérales dans la plupart des provinces, il s'agit d'une estimation effectuée par le gouvernement fédéral et il est difficile de procéder autrement car en 1977 on a regroupé les trois programmes, donc ces contributions augmentaient d'environ 26 p. 100 par année alors que la part provinciale augmentait de 8 p. 100 par année. Pour la période s'étendant de 1972 à 1977, visée par le précédent FPE, les revenus de fonctionnement des universités provenaient des sources suivantes: 50 p. 100 du fédéral, 35 p. 100 des provinces et 15 p. 100 des étudiants et autres. Depuis lors cette répartition a changé complètement et dans la plupart des provinces 65 à 70 p. 100 des fonds proviennent du fédéral, 10 à 12 p. 100 des étudiants et le reste des provinces. Par exemple, pour l'Ontario qui est la plus grande province, en 1977 la contribution fédérale au chapitre de l'éducation postsecondaire en vertu des anciens accords était de l'ordre de 600 millions de dollars alors que la contribution ontarienne était de 478 mil-



*[Text]*

federal contribution was \$960 million. The Ontario contribution had declined to \$318 million or by \$160 million.

• 1055

**The Chairman:** I wonder, gentlemen, if any of you would like to comment. Out of the 60-odd institutions of higher learning in the country now, how many would you say have attained a maturity stage in their development? What I mean by that is to what extent are universities in Canada, in numbers, really now equipped and developed to serve the clientele they were to serve?

**Mr. Unger:** That is an extraordinarily difficult question, and we would sooner not answer it. I thin you must have some sort of a notion of what you would like the universities to be doing, and then ask whether they have the resources to be doing it.

**The Chairman:** Would you not agree with me that there are two elements to that? In the past in these kinds of expenditures I think the approach of both the provinces and the federal government has been to talk about development of programs and then established programs. That is where the term "established program financing" comes from. In that sense, surely all universities when they start off have a defined objective. I would think, for example, that UNB has probably reached its objectives a long time ago, in its equipment and its maturity as an institution, and I would think Dalhousie University has also, because they are old universities. But there are universities in Lethbridge, Moncton, and probably others, which are relatively small universities yet and have probably not reached that stage. I wonder if you could give me just a general opinion on how many of these universities are still in that development stage.

**Mr. Unger:** I would not hazard a guess, but let me say that at UNB there are a lot of things we should yet be doing which we are not capable of doing. There are a lot of resources we do not have. Dr. Savage has commented about where Canadian universities rank in library holdings. UNB is not on the map. We are just not there. In north America we are not even quoted among the first hundred universities; and we are a provincial university. The University of Moncton, which is a university that has been in existence for a long while, but only for some 15 or 20 years as the University of Moncton, needs to be doing quite a bit more than they are. Participation rates among Acadians are very low, even with respect to participation rates of anglophones students in the rest of New Brunswick. Why these participation rates are so low, there are various guesses and suggestions, but nobody really knows. But there is no doubt in my mind that the University of Moncton is the focus and the centre of the preservation and advancement of Acadian culture. The University of Moncton has a very difficult time; they are in very severe financial straits. It is not a question of even expanding into some of the things that they should be doing, it is a question of trying to hang on by their fingernails.

*[Translation]*

lions de dollars environ. L'an dernier la contribution fédérale se chiffrait à 960 millions de dollars alors que celle de l'Ontario était passée de 318 millions de dollars à 160 millions de dollars.

**Le président:** Messieurs, est-ce que l'un de vous pourrait me dire combien d'institutions de haut savoir sur les quelques soixante qu'il y a présentement au pays ont atteint le stade de la maturité dans leur développement? C'est-à-dire jusqu'à quel point les universités canadiennes, en proportion, sont-elles maintenant suffisamment développées et équipées pour répondre aux besoins de leur clientèle?

**M. Unger:** C'est une question très difficile et nous préférons ne pas avoir à y répondre. Je pense que vous devez avoir un genre d'idée de ce que vous aimeriez que les universités fassent et ensuite vous pouvez vous demander si elles ont les ressources pour le faire.

**Le président:** Ne croyez-vous pas qu'il y a là deux éléments? Par le passé lorsqu'il s'agissait de ce genre de dépense, je pense que la démarche des provinces et du fédéral a été de parler de développement de programmes et ensuite de programmes établis. D'où nous vient le terme «Financement des programmes établis». Dans ce doute, il est sûr qu'au départ toutes les universités ont un objectif précis. Par exemple, je serais porté à croire que l'Université du Nouveau-Brunswick, en tant qu'institution, a probablement atteint depuis longtemps ses objectifs tant sur le plan de ses installations que de sa maturité. Je pense qu'on peut dire la même chose de l'Université Dalhousie car ce sont de vieilles universités, toutefois il y a des universités comme celle de Lethbridge, de Moncton et probablement d'autres qui sont des universités plus petites et qui n'ont probablement pas atteint ce stade. Généralement parlant, selon vous, pourriez-vous me dire combien de ces universités sont toujours à ce stage de développement.

**M. Unger:** Je ne me risquerai pas à avancer de chiffre, mais je vous dirai qu'à l'Université du Nouveau-Brunswick il y a beaucoup de choses que nous devrions faire et que nous ne sommes pas en mesure de faire. Il nous manque beaucoup de ressources. M. Savage a parlé de la situation des bibliothèques dans les universités canadiennes. Pour ce qui est de celle de l'UNB on n'en parle pas, nous n'existons tout simplement pas. En Amérique du nord nous ne sommes même pas parmi les cent premières universités et nous sommes une université provinciale. L'Université de Moncton, une institution qui existe depuis longtemps, mais qui est devenue une université il y a seulement 15 ou 20 ans, a des besoins encore plus grands que les nôtres. Le taux de participation chez les Acadiens est très bas, même comparé à celui des étudiants anglophones du reste de la province du Nouveau-Brunswick. Quant à savoir pourquoi ces taux de participation sont aussi bas, il existe plusieurs opinions et suggestions, mais personne ne le sait vraiment. Toutefois je suis convaincu que l'Université de Moncton est le noyau pour la préservation et l'avancement de la culture acadienne. Cette université connaît des moments très difficiles et elle éprouve des contraintes financières graves. Il n'est même pas question d'envisager de nouvelles activités, c'est une simple question de survie.

[Texte]

• 1100

**The Chairman:** Would you not agree with me that it should be one of the areas that we should examine carefully, that the role of the federal government should rather be in the area of development—and I am not talking of the term “research and development” here, that may be another thing—but development of universities rather than the normal administration of universities once they become established. I believe that should be the federal government's role unless some people can tell me that there is going to be a change in thinking on the part of provincial government.

Over the years the provincial governments have become very, very jealous and protective of their autonomy, particularly in the education field. Why then should the federal government be involved in the running of the established universities unless people like yourselves and others are going to start saying, Well, you know you provincial governments are all wrong. This trend towards decentralization and evolution, towards more looking at your own provincial objectives and priorities is one of them, that it should be the interest of the nation that is important and therefore the federal government should have more responsibility for education. Why should we not concentrate more in the area of development, because in many instances it is being accepted in this country that the role of the federal government should be the one that cedes the initial resources, the initial cost. Then, once you have done that, he who was responsible before or the level that was responsible before—either the private sector or provincial governments—should look after the administration.

**Mr. Savage:** Thank you. There are a number of comments I would like to make on that. It seems to me, for instance, that if the federal government is interested in research and development, and if it were to abolish the transfer of funds through EPF or some equivalent, as I indicated before, I think the universities and the provinces would be quite legitimate in saying, Okay, if you want certain kinds of research done, you should not just pay the up-front costs which get the favourable publicity, but you should pay all the costs; that is, the overhead costs for the building and the costs of the professors' salaries when they are doing that research. It seems to me that it would be unreasonable not to do that. That ties in of course with part of the thrust of your question, because Mr. Roberts and other members of the cabinet have indicated that the federal government does want the universities to play a increased, changed, different role in the area of R&D.

**The Chairman:** I am not referring too much to R&D; I am talking about development of universities to meet their objectives.

**Mr. Savage:** I understand that.

**The Chairman:** To me, R&D is a different part of that.

**Mr. Savage:** But it ties in of course to your question between large and small institutions, because the large institutions are going to be doing disproportionate amount of that R&D and therefore they, too, are developing as a consequence of the

[Traduction]

**Le président:** Ne pensez-vous pas que c'est un domaine que nous devrions étudier attentivement et que le gouvernement fédéral devrait plutôt jouer un rôle sur le plan de développement... je ne parle pas ici de «recherches et développement», c'est autre chose... mais du développement des universités par opposition à l'administration normale de ces universités une fois qu'elles sont établies. A moins que l'on ne dise que les gouvernements provinciaux changeront leur attitude à ce sujet, je pense que ce devrait être le rôle du gouvernement fédéral.

Au cours des années les gouvernements provinciaux sont devenus très jaloux de leur autonomie, surtout dans le domaine de l'éducation, alors pourquoi le gouvernement fédéral devrait-il s'immiscer dans les affaires des universités établies à moins que des gens comme vous et d'autres nous disent: bien, vous savez les gouvernements provinciaux se trompent. Ce qui est important c'est l'intérêt national et non cette tendance de décentralisation et d'évolution, d'insister davantage sur les objectifs et les priorités provinciaux. Alors le gouvernement fédéral devrait assumer une plus grande responsabilité dans ce domaine. Pourquoi ne concentrerions-nous pas nos efforts sur le plan du développement car on a souvent accepté au pays que le rôle du gouvernement fédéral devrait être de fournir les ressources de base et d'assimiler les coûts au départ. Une fois passée cette étape, celui qui en était responsable avant le secteur privé ou les provinces, devrait voir à l'administration.

**M. Savage:** Merci. J'ai beaucoup de choses à dire; d'abord, il me semble que si le gouvernement fédéral est intéressé par la recherche et le développement, et s'il veut abolir le transfert de fonds en vertu du FPE ou de tout régime équivalent, comme je l'ai déjà dit, je pense que les universités et les provinces auraient tout à fait raison de dire: très bien, si vous voulez que l'on effectue certains types de recherche, vous ne devriez pas seulement assumer les coûts de mise en place qui vous permettent d'en obtenir le crédit et la publicité, mais vous devriez assumer tous les coûts, c'est-à-dire les coûts d'entretien des immeubles et des traitements des professeurs qui effectuent cette recherche. Autrement ce ne serait pas raisonnable à mon avis. Cela rejoint partiellement la partie de votre question car M. Roberts, et d'autres membres du cabinet, ont dit que le gouvernement fédéral désire que l'université joue un rôle nouveau et plus grand dans le domaine de la recherche et du développement.

**Le président:** Je ne parlais pas tellement de la recherche et du développement, mais de l'expansion de l'université afin de répondre à leurs objectifs.

**M. Savage:** Je comprends.

**Le président:** Pour ma part la recherche et le développement constituent un élément différent.

**M. Savage:** Cela rejoint, bien sûr, votre question portant sur la différence entre les petites et les grandes institutions, car la recherche et le développement effectués par ces dernières seront disproportionnés par rapport aux premières, donc les



*[Text]*

desires, not only of the federal government, but also of the provincial governments that we do more and better things in this area.

For instance, if you put more and more demands on the University of British Columbia, as both levels of government have been doing, the result is that the University of British Columbia has to buy a new computer in order to be able to do the work. Those costs should not be shuffled off, it seems to me, from the people who demand the research in the first place. It is vital to the biggest institutions in the country that they be seen in terms of that kind of developmental function.

• 1105

I also think I accept your distinction that there are a range of smaller institutions across the country which clearly do not have all the facilities that they should have to provide adequate undergraduate education. Indeed, to provide the education, if as Professor Unger indicates, the participation rates were the same across the country—you have already heard in Newfoundland how low historically the participation rates have been there, and of course they have been low in New Brunswick as well—and undergraduate colleges and universities are to be able to respond to that situation, clearly they will need facilities as well. I quite agree with that, but I would agree with your suggestion that the federal government should put large sums of money into particular social programs and then depart leaving the provinces and the universities to pay the shot forever. That surely is what has provoked some of the most acrimonious debates in Canadian federalism between the federal and provincial governments and those involved in the social transfer programs.

**The Chairman:** Surely, if you say that the federal government should remain involved at the same level all the time in these programs beyond the development stage, you are saying then that the federal government should have more say in that field because why should the federal government become or remain interested or responsible for the establishment of national objectives in the higher education fields when provincial government are going the other way by saying that these are provincial matters or provincial jurisdiction and you have no business telling us how they should be run. I see the role of the federal government clearly in the area of development because it is one of the roles of the federal government to redistribute opportunities in the country and redistribute development objectives in the country. Really, you are saying the federal government should remain involved in the setting up of policies and these sorts of things if you are saying that we should go beyond the development stage.

**Mr. Unger:** Let me try something. Development, yes, sustaining also. It seems to me there is not very much point in developing something then pulling out and then being in a position where what has been developed is in a precarious position and may crumble again. Yes, I think we do believe that there is a role for the federal government in sustaining post secondary education and not just developing it.

*[Translation]*

grandes institutions se développent en réponse aux désirs non seulement du gouvernement fédéral mais également des gouvernements provinciaux pour que nous fassions davantage et mieux dans ce domaine.

Par exemple si les deux niveaux de gouvernements, comme c'est le cas, exigent davantage de l'Université de la Colombie-Britannique, cette dernière doit acheter de nouveaux ordinateurs pour effectuer le travail. Il me semble que des coûts devraient être imputables à ceux qui exigent cette recherche au départ. Il est vital que l'on tienne compte et que l'on connaisse les programmes des grandes institutions du pays et leur développement.

J'accepte votre distinction, il y a toutes sortes d'institutions plus petites au pays qui n'ont pas toutes les installations qu'elles devraient avoir pour fournir une éducation de premier cycle postsecondaire adéquate. Le professeur Unger en a déjà parlé, si les taux de participation étaient les mêmes pour tout le pays, et l'on sait très bien que depuis toujours ceux-ci n'ont pas été aussi élevés à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick, il faudrait que les collèges de premier cycle et les universités disposent des installations nécessaires à cet enseignement. Je suis tout à fait d'accord là-dessus mais je ne crois pas que tout le monde serait d'accord pour dire que le gouvernement fédéral devrait investir des sommes considérables d'argent dans certains programmes sociaux au début seulement puis laisser les provinces et les universités payer la note. C'est une situation de ce genre qui a provoqué les débats les plus acerbes en matière de fédéralisme canadien entre le gouvernement fédéral et les provinces.

**Le président:** Si vous dites que la participation du gouvernement fédéral devrait se poursuivre au même niveau pendant toute la durée du programme, cela implique que ce dernier devrait avoir plus à dire en ce domaine. En effet, pourquoi le gouvernement fédéral continuerait-il à s'appliquer si les gouvernements provinciaux lui disent que l'éducation étant de nature provinciale le gouvernement fédéral n'a pas à intervenir. A mon point de vue le gouvernement fédéral devrait jouer son rôle lors de la mise sur pied des programmes. Cela permettrait une répartition plus équitable des possibilités dans notre pays. En fait, lorsque vous dites que le gouvernement fédéral devrait continuer à participer à l'établissement de politiques, vous appliquez par le fait même qu'il devrait rester impliqué après l'étape de développement.

**M. Unger:** Il ne faut pas simplement penser à l'élaboration mais à tout le programme. Il me semble que cela ne rime pas à grand chose que de mettre au point un programme puis de se retirer; cela met un tel programme dans une situation fort précaire. En fait, nous pouvons le dire, nous croyons que le gouvernement a un rôle à jouer non seulement dans l'élaboration des programmes pour l'éducation postsecondaire mais aussi dans le maintien de ceux-ci.

*[Texte]*

Now, the exact role is not something we are prepared to state right now. I think that is an extremely complex question which we hope your committee will say should be studied by a third party, not the federal government and the provinces. One of the things that terrifies us, quite frankly, is that we do not want to participate in yet another federal-provincial wrangle of some sort where shells are lobbed back and forth and they land on us. We believe that there is a role, but please do not try and push us in a position where we specify exactly what the extent is. This is something that we believe everybody should have a chance to have some input on and state what it should be.

If such a commission as we desire to see does come into being, we will then make our position clear. It may even be that it is not necessary to have exactly the same role for the federal government in all regions and in all provinces in the country. I think the precise formulation of what the federal role should be is not something that we would want to speak to at this time, but we do recognize that there is a need for a federal presence.

• 1110

**The Chairman:** I would hope that people like yourselves would reflect on this in the future because frankly I have not heard too many people from the university field tackle those in the country who want more decentralization of power towards the provincial level of government, except maybe law professors. They have a view because it is so important in terms of law. I have not heard too many other people in the university field get up and say, Hold on, this trend toward decentralization may be for the country.

You have to keep a federal government in a position other than dispensing cheques. I do not think you are telling us here that the federal Parliament should be just in the business of dispensing cheques to provincial governments. Obviously what you are saying is that there should be a greater federal role. But I hope there will be an intervention in the political arena on the part of academics in the country, who will say that, because it is very important, unless we are talking about a role for the federal government in terms of the development of certain regions and helping universities reach their objectives.

**Mr. Savage:** I think we should bear in mind that CAUT did say in 1976-77 that it favoured the continuation of cost sharing until there was the kind of royal commission we are again asking for this time around, and that of course implied a clear federal presence in the funding reference, an accountable one. We have argued vigorously for the maintaining and expansion, for instance, of the research functions of the federal government, which is one of the two key parts of the task of the universities in terms of teaching and research.

**The Chairman:** Would you say that the level of funding the provincial governments have received through EPF in the last five years have been adequate to do the job?

**Mr. Savage:** Do you mean if there had been cost sharing?

*[Traduction]*

Quant au rôle exact du gouvernement fédéral nous ne sommes pas prêts à le préciser maintenant. Il s'agit d'une question extrêmement complexe et j'espère que votre comité remettra son étude entre les mains d'une troisième partie, non pas seulement entre celles du gouvernement fédéral et des provinces. Une des choses qui me terrifie, très honnêtement, c'est que nous ne voulons pas participer à une autre bataille fédérale-provinciale et être pris entre l'arbre et l'écorce. Nous croyons que le gouvernement a un rôle à jouer, mais il ne faudrait pas qu'il nous demande précisément de définir ce rôle. Tout le monde devrait avoir une possibilité de dire ce qu'il pense de cette question.

Si une commission du genre que nous préconisons voyait le jour, nous pourrions alors clarifier notre position. Il est possible également que le gouvernement fédéral ne doive pas avoir le même rôle dans toutes les régions et provinces du pays. Cependant, nous n'aimerions pas devoir formuler de façon précise quel devrait être à notre avis le rôle du gouvernement fédéral. Nous reconnaissons tout simplement qu'il existe un besoin de présence fédérale en la matière.

**Le président:** J'aimerais que des personnes comme vous réfléchissent à cette question. En effet je n'ai pas entendu beaucoup de représentants de l'université qui étaient en faveur d'une plus grande décentralisation en faveur des provinces, à l'exception peut-être des professeurs de droit. Évidemment dans ce domaine, leur argument est peut-être valable. Je n'ai en tous cas entendu personne d'autres du milieu universitaire se lever pour dire que cette tendance à la décentralisation se fait peut-être au détriment du pays.

Il ne faut pas que le gouvernement fédéral soit réduit à jouer le seul rôle de bailleur de fonds. Vous ne nous dites d'ailleurs pas que c'est cela que le Parlement devrait faire mais bien qu'il devrait jouer un rôle plus important en la matière. J'espère que les membres du corps académique de notre pays feront connaître leur point de vue dans l'arène politique car il s'agit d'une question fort importante. Le gouvernement fédéral doit intervenir pour le bien de certaines régions et pour aider les universités à atteindre leur objectif.

**M. Savage:** Je crois qu'il faudrait se souvenir que l'ACPU s'est montré en faveur en 1976-1977 de la continuation du partage des coûts jusqu'à l'institution d'une commission royale que nous préconisons à nouveau. Cela impliquait évidemment une présence fédérale en matière de financement, présence sur laquelle on peut compter. Nous avons préconisé le maintien et l'expansion de la présence fédérale en matière de recherche, une des deux composantes de la mission des universités, l'autre étant l'enseignement.

**Le président:** Estimez-vous que le niveau de financement que les gouvernements provinciaux ont reçus par le truchement du financement des programmes établis au cours des cinq dernières années était adéquat?

**M. Savage:** S'il y avait eu partage des coûts?



[Text]

**The Chairman:** Well, whatever. The spirit of the agreement was that the federal government could not start telling the provinces how they should run their governments, that this was more probably the competence of provincial governments. Would you suggest that the level of funding was sufficient—because that was the role of the federal government then, it may have been wrong, but that was the agreement amongst the 11 governments—and that the problems you see now are not the result of not enough funding on the part of the federal government?

**Mr. Savage:** No, I will make two responses to that. First of all, there have been calculations made about what would have happened if cost sharing had continued, that if this had happened the federal government might have saved \$600 million in 1981-82, some such figure like that. However, I think that is based on a misperception. The misperception is that provinces do not act in their own economic interest. I think that if there had been cost sharing some of the provinces would probably have put up some more money and therefore the federal government would not have saved that sum of money, or not all of it, at any rate.

In order to answer your question more directly I think you have to go back to 1977 and ask whether the universities were funded adequately at that moment for the things both levels of government wanted them to do then and on into the 1980s. The answer to that is clearly no. The Science Council has told us unequivocally that if we go on producing skilled manpower from university at the level we are now doing we will have a crisis in this country in the late 1980s. So obviously the universities are not being funded, by whatever source, to achieve that particular goal. I think one could recite other goals as well, but that one at least is being researched and measured by a federal government agency.

**The Chairman:** Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I guess we are into overtime so I will try to keep my questioning a bit shorter than usual. I would like to join with others on the committee to congratulate the Canadian Association of University Teachers for its excellent brief. We are not really here to spend a lot of time on congratulations, but I think this is a very excellent summary, in a readable form, of the background and the various options. I think we will all find it very valuable as we come to review this matter over the coming weeks.

If I might just follow up on the questioning of Mr. Breau for a minute regarding the role of the federal government in, as he was saying, I think, developing new institutions and getting them going rather than carrying on afterwards.

[Translation]

**Le président:** Peu importe. Au terme de l'entente, le gouvernement fédéral ne voulait pas dire aux provinces comment elles devraient s'y prendre. Estimez-vous que le niveau de financement du gouvernement fédéral était adéquat? En tous cas, il respectait l'entente conclue entre les 11 gouvernements et les problèmes que l'on connaît aujourd'hui ne seraient pas à votre avis attribuables à un manque de financement de la part du gouvernement fédéral, n'est-ce pas?

**M. Savage:** Non. Je vais vous donner deux explications à ce sujet. Tout d'abord, on a calculé ce qui se serait passé si le partage des coûts avait été poursuivi. On a dit que dans cette éventualité, le gouvernement fédéral aurait économisé 60 millions de dollars en 1981-1982. Je crois que ces chiffres ne tiennent pas compte de la réalité. En fait, il faut bien se rendre compte que les provinces n'agissent pas à leur détriment économique. S'il y avait eu partage des coûts, je crois que certaines provinces auraient sans doute déboursé plus d'argent et le gouvernement fédéral n'aurait réalisé aucune économie, en tout cas pas de telles économies.

Pour répondre à votre question plus directement, il faut remonter à 1977 et se demander si les universités étaient financées de façon adéquate, étant donné les programmes que le gouvernement fédéral et provinciaux prévoient pour elles à cette époque et au cours des années 1980. La réponse à cette question est un non équivoque. Le Conseil des sciences nous a dit catégoriquement que si nous continuons à diplômer des spécialistes comme nous le faisons actuellement, nous connaîtrons une crise vers la fin des années 1980. Ainsi donc, les universités ne reçoivent pas le financement adéquat, quel qu'en soit la source. On pourrait parler des autres buts, mais celui-là en tout cas fait l'objet de recherche et est analysé par un organisme du gouvernement fédéral.

**Le président:** M. Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Nous avons déjà dépassé notre temps et je serai donc un peu plus bref que d'habitude. J'aimerais me joindre aux autres membres du comité et féliciter l'Association canadienne des professeurs d'université pour son mémoire excellent. Nous ne sommes pas ici pour passer beaucoup de temps à féliciter nos témoins, mais je dois dire qu'il s'agit là d'un résumé excellent et facilement digestible des différentes questions et des différentes possibilités d'action. Nous le trouverons tous très utile lorsque nous étudierons à nouveau cette question au cours des prochaines semaines.

Je poursuivrai les questions posées par M. Breau au sujet du rôle du gouvernement fédéral lors de la création de nouvelles institutions.

• 1115

It seems to me that we heard last Thursday in Toronto from the Ontario association of universities that old universities, such as University of Toronto, which, I would think, Mr. Breau and others would think were very well established, and in some ways are well-established, have their own very serious problems because of aging equipment, aging buildings, in

D'après ce que nous ont dit, jeudi dernier à Toronto, les représentants de l'Association ontarienne des universités, les vieilles universités, comme celle de Toronto, même si elles étaient très bien établies, ont quand même de graves problèmes en raison de la vétusté de leur matériel, de leurs bâtiments, etc. Je suis sûr que c'est le cas aussi d'autres universités du Canada

*[Texte]*

many cases very aged, and I would think that any of the so-called established universities around the country could tell us the same story; therefore we are going to be hearing that when we are going around the country.

So while it may be an interesting concept in a lot of other programs to give some seed money to get them going, and maybe there is nothing wrong with that, if we are to carry on in this field, as I think we are going to have to in one way or another, it seems to me that we would have a much larger role than just getting new universities started or building them up to a certain standard.

I do not know whether we need too much more comment on that or not at the present time except perhaps very briefly with respect to how you see the problems of the older universities, so-called.

**Mr. Savage:** No question about that. If I can take you back to libraries again, on the North American scale, Queen's University library is 82nd—it competes vigorously with the University of New Mexico. It is not a question of the older established universities having a rich base from which to operate. McMaster is 91st on the North American table; McGill is 45th; so that even apart from the question of the running down of the older universities, many of them are not starting from the base that is commonly thought that they have and we should surely be competitive in North America in terms of what we are going to be doing.

In terms of the buildings, the newspaper stories about the biology in the washrooms is, indeed, of course, the University of Toronto, for exactly the reasons that you cite, that old buildings are expensive; they have to be rebuilt, replaced; equipment has to be replaced, if we are going to be competitive.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, perhaps two main options that the association discussed at some length were with regard to increasing individual student aid in various ways and also paying more of the indirect costs of research. Frankly, my personal opinion is that the increase of individual student aid has a lot of attraction, though that may run into some constitutional problems and other things, and a lot of other problems that you mentioned yourself.

But you also go on to say about the dangers of that from your point of view, that if you rely on the students carrying much more of the cost of the universities than they do now, you are then dependent upon swings in university entrance, the number of people going to university. So I was wondering, just briefly have there been really that many swings in recent years? If so, do you have anything to say about that? Also, what are the forecasts briefly about swings in the next few years?

We know that we have a declining birth rate; we know that there are other things like the increased numbers of mature students going into the programs and what-not to perhaps counter-balance that; but if the swings are of such a danger, what is the recent experience and what is your forecast for the immediate future?

*[Traduction]*

que l'on considère comme bien établies. On nous le répètera certainement au cours de nos voyages dans le pays.

Donc, si le principe des capitaux d'amorçage est fort valable pour beaucoup d'autres programmes, je pense que son application ne doit pas nous limiter à contribuer à la construction ou au lancement de nouvelles universités, dans une certaine mesure.

Je ne sais pas s'il était opportun d'insister sur cette question maintenant, mais l'on pourrait en parler brièvement à propos des problèmes que rencontrent les universités les plus anciennes.

**M. Savage:** Cela est évident. Pour en revenir à la question des bibliothèques, à l'échelle nord-américaine, celle de l'Université Queen's se place au 82<sup>e</sup> rang et concurrence vigoureusement l'Université du Nouveau Mexique. On ne peut donc pas dire que les anciennes universités peuvent fonctionner à partir de ressources plus riches. En effet, l'Université McMaster occupe le 91<sup>e</sup> rang à l'échelle américaine, et l'Université McGill, le 45<sup>e</sup>. Donc, même si l'on écartait le problème du délabrement des anciennes universités, il faut reconnaître que bon nombre de ces dernières ne disposent pas des ressources qu'on leur attribue généralement et, si nous voulions prendre des mesures dans ce domaine, il faut avant tout qu'elles aient pour objectif de les rendre compétitives en Amérique du Nord.

En ce qui concerne les bâtiments, vous savez sans doute que des journaux ont rapporté que les cours de biologie se faisaient dans les toilettes, à l'Université de Toronto, et la raison en est, comme vous l'avez dit, que les anciens bâtiments coûtent cher. Or, il va falloir les remplacer, ainsi que leurs équipements, si nous voulons vraiment être compétitifs.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, l'Association avait essentiellement mentionné deux options, notamment l'augmentation de l'aide individuelle à l'étudiant et une plus grande contribution aux coûts indirects de la recherche. Franchement, j'estime que la première option est très intéressante, même si elle risquait de se heurter à certains problèmes constitutionnels et autres.

Vous avez également parlé des dangers qui peuvent se présenter si l'on demandait aux étudiants d'assumer une plus grande partie des coûts de leurs études universitaires qu'ils ne le font maintenant. En effet, cela risquera d'entraîner une grande fluctuation du nombre d'inscriptions dans les universités. A ce propos, j'aimerais savoir si ce nombre avait grandement fluctué au cours des dernières années? Si oui, qu'en pensez-vous? Quelles sont les prévisions pour les prochaines années?

Nous connaissons actuellement un taux de natalité décroissant mais, par ailleurs, cela est peut-être contre-balançé par une augmentation du nombre d'étudiants plus âgés qui s'inscrivent à toute sortes de programmes. Si ces fluctuations présentaient réellement un danger, quelles sont celles que nous avons



[Text]

**Mr. Savage:** Let me illustrate one of the dangers of what we labelled as trendiness.

Some few years ago, not so many years ago, there was a trend away from science in the universities, a trend that was encouraged by some of the media and some, alas, of the political leaders of this country who either wrote editorials or made speeches about how we do not need all these scientists and that there were scientists driving taxicabs and so on, when there were not. There has been adequate research done by the Dean of Engineering at Waterloo which demonstrates beyond a shadow of a doubt that that rhetoric was misplaced, but it had an effect. Students decided that perhaps it was not a very good idea to go into science, and so the science enrolments began to go down. If the universities respond instantly by laying off the chemistry professors and shipping the chemical labs back to their manufacturers, we would be irresponsible, surely. I mean obviously they are long term trends, and we must take into account those long term trends. But if the precise formula for student funding encourages year-by-year planning and year-by-year crises, then we could be in very great difficulties.

• 1120

So far as the current trends are concerned, it is gratifying I think that students are, in fact, moving back into science in larger numbers. They are certainly moving into engineering, business administration, in fair numbers; law and medicine. But here again there are interesting questions of how permanent these swings are. Now, you already find, for instance, that a number of law societies such as in Manitoba for instance are becoming concerned about the number of lawyers which are being produced by universities, the competition that produces and the consequent reduction presumably in legal fees which it might cause. I suppose from our point of view, we would think that was healthy, but we can foresee the pressures that will come the other way.

**Mr. Weatherhead:** We can see pressures on the Ontario bar, at the same time.

**Mr. Savage:** Yes. So, we would not say, for an instant that the universities should not respond to long term trends; indeed they do. The growth of the faculties of administration in universities over the past few years is a very good example of that. What we are fearful of is any formula for panic planning of the kind I indicated, when the enrolments started to go against science for a while.

Of course, enrolment levels are not in our hands. They depend on a lot of factors. They depend on the amount of aid available to students, particularly those at the lower end of the economic scale. They depend on the economy. They depend on the kind of climate that is created by the leaders of the country. I have no doubt that the focus by the federal govern-

[Translation]

enregistrées récemment et quelles sont les prévisions à court terme?

**M. Savage:** Je vais vous donner un exemple de dangers présentés par ce que l'on appelle les tendances.

Il n'y a pas si longtemps, les étudiants avaient tendance à boudier les sciences, tendance qui était d'ailleurs encouragée par certains média et, malheureusement, par certains dirigeants politiques du pays qui, dans leurs éditoriaux ou dans leurs discours, se plaignaient du trop grand nombre de scientifiques, à tel point que beaucoup d'entre eux ont été obligés de se convertir en chauffeurs de taxis, alors que ce n'était pas vrai. Le doyen du Département du génie de l'université de Waterloo a fait une étude approfondie, démontrant clairement que ce genre de rhétorique était sans fondement; malheureusement, elle a quand même eu des effets. C'est ainsi que les étudiants se sont dit que ce n'était peut-être pas une très bonne idée que de s'orienter vers les sciences, et le nombre d'inscriptions dans ce domaine a commencé à décliner. Si les universités réagissaient instantanément à cela en licenciant des professeurs de chimie et en réexpédiant leurs laboratoires aux fabricants, on nous accuserait certainement d'irresponsabilité. En effet, il y a des tendances à long terme dont il faut tenir compte. Toutefois, si la formule de financement des étudiants encourage une planification annuelle, cela nous causera de graves difficultés.

En ce qui concerne les tendances actuelles, il est rassurant de constater qu'un grand nombre d'étudiants s'intéressent à nouveau aux sciences. Certes, il y en a toujours beaucoup qui s'orientent vers le génie, la gestion des entreprises, le droit et la médecine. La question qui se pose alors est de savoir combien de temps va durer cette nouvelle tendance. Vous savez sans doute que plusieurs associations du Barreau, comme celle du Manitoba, s'inquiètent de plus en plus du nombre croissant d'avocats qui sortent des universités, de la concurrence que cela crée et de la diminution des honoraires d'avocats qui risque d'en résulter. De notre point de vue, c'est un phénomène positif, mais des pressions risquent fort de se faire sentir d'ailleurs.

**M. Weatherhead:** Il y en a déjà avec le Barreau de l'Ontario.

**M. Savage:** Oui. Je me garderai donc bien de dire que les universités ne devraient pas réagir aux tendances à long terme. C'est ce qu'elles font déjà. L'expansion des facultés d'administration, au cours des dernières années, en est un très bon exemple. Ce que nous craignons par dessus tout, c'est l'adoption d'une formule encourageant une planification précipitée, lorsqu'une légère tendance commence à se dessiner, comme la désaffectation dont je parlais tout à l'heure à propos des sciences.

Certes, le nombre d'inscription ne dépend pas de nous, mais d'un grand nombre de facteurs, notamment de l'aide offerte aux étudiants, surtout à ceux qui viennent de famille à revenu modeste. Le nombre d'inscriptions dépend également de la conjoncture économique, c'est-à-dire du climat suscité par nos dirigeants politiques. Je suis convaincu que les mesures positi-

[Texte]

ment on R & D has had a substantial effect in persuading young people to move into engineering, for instance, because they feel that there is a serious commitment by this country to that area. If it should suddenly change, then there could be change in enrolment.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, perhaps my last question will be on the research aspect. Do you have in your minds the proportions of how research is funded at the universities at the present time, bearing in mind the indirect funding coming from the EPF program and the other more direct funding, perhaps from the National Research Council? In all the work which has been done on research, is the information available on how that is broken down?

**Mr. Savage:** Yes, it is. Perhaps the simplest thing is for us to give you the tables which break it down in some detail. It can be looked at in two ways. It can be looked at in terms of how much the indirect costs are of research. And the Canadian Association of University Officers I believe has estimated that it was approximately a dollar for a dollar. I would guess that that probably now has risen to about \$1.25 per dollar of outside funds.

**An hon. Member:** Including salaries?

**Mr. Savage:** That does not take into account, salaries, I do not think; I will have to check that through to be certain. Then there is the question of from what levels or departments of government the funds come, and there is a chart which we can give you which has all those listed.

**Mr. Weatherhead:** As you have mentioned in your brief, there is a great and right hue and cry in the country about increasing our efforts in research and development in every way possible. The ministers and the governments are under all sorts of pressures to do whatever they can, and they are encouraging private industry to do much more. But at the same time, the federal government through the post-secondary component of EPF pouring a greater amount of money into the universities. Professor Unger, 15 minutes ago, gave a very short synopsis of what, really, the question is, it is the increase of federal funding proportionate to provincial funding. The federal government is pouring a great deal more money into the system; a lot of it is going to research without its showing up in any visible way whatsoever. I think if we had those figures before us in some way it might give us—at least me—a better idea of what the breakdown is.

• 1125

**Mr. Savage:** We would be glad to do that. I think what we are saying is that if you decide to cut down on, or abolish, EPF funds, the more you do that the more the provinces and the universities will say, okay, you are no longer passing money through for indirect costs through EPF, therefore, the higher the demand will be to pay those indirect costs up front or with the research grants.

[Traduction]

ves prises récemment par le gouvernement fédéral en matière de recherche et de développement ont grandement contribué à persuader les jeunes de s'orienter vers le génie, par exemple, car ils sentent que le pays s'est sérieusement engagé dans ce domaine. Si cela devait changer soudainement, le nombre d'inscriptions changerait aussi.

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, j'aimerais, pour terminer, aborder l'aspect de la recherche. Savez-vous quelle proportion de la recherche est actuellement financée par les universités, compte tenu du financement indirect assuré par le FPE et autre mécanisme, comme le Conseil national de recherches? Ces chiffres sont-ils disponibles?

**M. Savage:** Oui. Le plus simple serait de vous communiquer des tableaux correspondants, qui vous donnent une ventilation précise de tous ces chiffres. On peut les interpréter de deux façons. Premièrement, on peut en déduire la part des coûts indirects qui va à la recherche. Selon l'Association canadienne du personnel administratif universitaire, cette proportion est d'environ un dollar pour un dollar. Je suppose que les fonds provenant de l'extérieur représentent maintenant environ \$1.25 pour chaque dollar.

**Une voix:** Y compris les salaires?

**M. Savage:** Non, je ne crois pas, mais il faudrait que je vérifie. La question qui se pose ensuite est de savoir de quels niveaux ou de quels ministères proviennent ces fonds. Le tableau vous donne tous ces détails.

**M. Weatherhead:** Comme vous l'avez dit dans votre mémoire, le pays réclame à cor et à cri que l'on fasse de notre possible pour encourager la recherche et le développement. Les ministres et les gouvernements sont l'objet de toutes sortes de pressions dans ce sens et ils encouragent l'industrie privée à faire encore davantage. En même temps, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du programme postsecondaire du FPE, augmente sa contribution aux universités. Il y a un quart d'heure, M. Unger a fait le point de ce problème, a posé la question de savoir si l'augmentation du financement fédéral était bien comparable au financement provincial. Le gouvernement fédéral déverse des sommes considérables dans le système. Une bonne partie de ces fonds sont consacrés à la recherche, mais il est très difficile d'en retrouver la trace. Je pense que si on nous communiquait ces chiffres, nous nous ferions une meilleure idée de la situation.

**M. Savage:** Nous le ferons avec plaisir. Nous pensons que si vous décidez de réduire ou d'abolir les fonds des programmes établis, vous provoquerez une réaction dans les provinces et dans les universités qui déclareront: Très bien, si vous ne nous versez plus d'argent pour nos frais indirects par l'entremise des programmes établis, plus la demande augmentera plus ces frais indirects seront déduits des subventions destinées à la recherche.



[Text]

**The Chairman:** But, Mr. Savage, the funding does not make any difference, because the funding has increased for EPF for the last five years. Now you have stated a figure, in the case of Ontario, of how many millions? Did they receive more, did you say, in EPF than they spent for universities?

**Mr. Unger:** From \$600 million to \$950 million.

**The Chairman:** They have received more on a yearly basis?

**Mr. Unger:** They went up from \$600 million to \$950 million or \$960 million.

**The Chairman:** And what is their spending now in Ontario? Mr. Savage had that figure awhile ago.

**Mr. Unger:** No, I think it was . . .

**The Chairman:** The federal funding has gone up to over \$900 million.

**Mr. Unger:** The federal funding went up from \$600 million to \$950 million, as I recall it—and remember, these are estimates because we cannot identify directly, these are estimates projected onto 1977, and so on. The estimate for Ontario, as I recall it, is that the federal contribution increased from \$600 million in 1977 to \$960 million in 1980.

**The Chairman:** And what has happened to their spending?

**Mr. Unger:** The provincial contribution decreased from \$478 million to \$318 million; there was a real decrease in dollars of the day from \$478 million to \$318 million or \$316 million, as I recall it. I do not have the figure in my head for the student fees.

**The Chairman:** Just to make the position clear, sir, you are telling us—and I was trying to get that out of you awhile ago in my questioning—that the problem is not only one of federal funding.

**Mr. Unger:** Of course not.

**The Chairman:** What you want is for us to go over the heads of the provincial governments and check what they do, and say, "Is this correct? Is this good or is it not good?"

**Mr. Unger:** Again, I . . .

**The Chairman:** It is not that I disagree with that, I am not here to push my personal view. I just want you to tell us if we can trust the provincial governments to run the university systems in this country in a manner consistent with your objectives, with what you think is good, or should the federal government start telling them what they should do? Because that is really running counter, by 180 degrees, to what we have heard for the last 10 or 15 years in this country.

If that is going to be the problem, you and I are going to have to tackle the issue right on, and not just tinker with the federal funding mechanisms. You cannot expect the Parliament of Canada to go on in the future—not only because of limited resources but because of the evolution of constitutional debate in this country—being a cheque-dispensing machine and not having anything to say, or about which to account to you, about where the hell we are going. The fact that a

[Translation]

**Le président:** Mais M. Savage, le type de financement n'a pas d'importance puisque le financement des programmes établis ne cesse d'augmenter depuis cinq ans. Vous nous avez donné un chiffre dans le cas de l'Ontario, combien de millions? Et vous prétendez que la province a reçu des programmes établis plus de fonds qu'elle n'en avait consacrés aux universités?

**M. Unger:** De 600 à 950 millions de dollars.

**Le président:** Ils en ont reçu plus chaque année?

**M. Unger:** C'est passé de 600 millions de dollars à 950 ou 960 millions de dollars.

**Le président:** Et que dépensent-ils actuellement en Ontario? M. Savage nous a donné un chiffre tout à l'heure.

**M. Unger:** Non, je pense qu'il . . .

**Le président:** Le financement fédéral est passé à plus de 900 millions de dollars.

**M. Unger:** Le financement fédéral est passé de 600 à 950 millions de dollars si je me souviens bien, et il s'agit d'une évaluation carrée. Nous ne pouvons pas déterminer précisément . . . ce sont des projections qui datent de 1977. D'après ces projections et pour l'Ontario, la contribution fédérale serait passée de 600 millions de dollars en 1977 à 960 millions de dollars en 1980.

**Le président:** Et comment les dépenses ont-elles évolué?

**M. Unger:** La contribution provinciale est tombée de 478 millions de dollars à 318 millions de dollars. En dollars de l'époque, il y a eu une baisse de 478 millions de dollars à 318 ou 316 millions de dollars. J'en ai pas le chiffre exact mais, quoi qu'il en soit, il s'agit des frais de scolarité.

**Le président:** Autrement dit, et c'est précisément ce que j'essayais de vous faire dire tout à l'heure, vous prétendez que le problème n'est pas seulement au niveau du financement fédéral.

**M. Unger:** Bien sûr que non.

**Le président:** Et vous voudriez que nous allions mettre le nez dans les affaires des gouvernements provinciaux pour voir ce qu'ils font et si c'est bien justifié?

**M. Unger:** Je le répète, je . . .

**Le président:** Je ne conteste pas votre position, je ne suis pas là pour défendre un point de vue personnel. Je vous demande seulement de nous dire si nous pouvons faire confiance aux gouvernements provinciaux; pensez-vous qu'ils puissent administrer les systèmes universitaires de ce pays conformément à vos objectifs, ou bien faut-il que le gouvernement fédéral commence à leur donner des ordres? Parce que dans ce cas ce serait diamétralement opposé à ce qu'on entend dire depuis 10 ou 15 ans dans ce pays.

Si c'est bien le problème, nous allons devoir l'attaquer de front; il ne suffira plus de jouer avec les mécanismes de financement fédéraux. A cause de la rareté des ressources, à cause également de l'évolution du débat constitutionnel, le Parlement du Canada ne sera plus en mesure à l'avenir de rester une machine à émettre des chèques sans jamais rien dire, sans jamais demander de comptes. Si la bibliothèque de l'université Queen occupe le 82<sup>e</sup> rang des bibliothèques univer-

[Texte]

university like Queen's is 82nd in terms of the North American listing for libraries, when the Ontario government did receive more funds to do that—You are saying to us that that is not the right level of government at which to make these judgments. That is what you are saying, really, Mr. Savage, is it not?

**Mr. Unger:** We are saying that your argument is not totally justified, because the federal government and the provinces sat down in 1977 and carried out a system of negotiations; 11 finance ministers reached an agreement somewhere in a hotel room in Ottawa or someplace . . .

**The Chairman:** In the Conference Centre.

**Mr. Unger:** . . . okay,—and that agreement committed the federal government to certain expenditures for EPF in total. Presumably, the federal government knew what it was doing and the provinces knew what they were doing. We can make some projections, and the federal government has made projections, as to what happened. What happened was that there were, in fact, large increases in federal spending on EPF . . .

• 1130

**The Chairman:** I can give you figures as a percentage of provincial expenditures on EPF and on health. Under the old arrangement the federal contribution was 38.4 per cent the last year; this year, or 1980-81, it was 47.3 per cent.

**Mr. Unger:** Fine. So what you are saying is that the federal government increased its contributions and the provinces reduced theirs; the whole thing is not working right, so something must be done.

**The Chairman:** I am not saying it is not working right. You are saying it is not working right. From the point of view of what the federal role was, that was an agreement amongst 11 governments that that is the way it should go; that the federal money should go to the provinces and they should be able to determine how to run the university system. It is you who are saying it is not working right. And I do not necessarily disagree with you. But if that is the problem, we will have to tackle the issue right on at the constitutional front and not only tinker with the federal system of financing mechanisms.

**Mr. Savage:** There is no doubt that the system is not working, because the universities are not being adequately financed. There is no doubt that . . .

**The Chairman:** The provincial governments decided that.

**Mr. Savage:** CAUT and the AUCC in 1976-77 said continue the cost-sharing arrangement, which has an explicit federal component, until you have created, through an independent royal commission, the basis for any kind of fundamental change. The federal government disregarded that and did something else.

**The Chairman:** The 11 governments disregarded that.

[Traduction]

sitaires d'Amérique du Nord et cela, en dépit des fonds considérables qui ont été versés au gouvernement de l'Ontario justement pour les bibliothèques universitaires, on est en droit de se demander si les gouvernements provinciaux sont bien habilités à prendre de telles décisions. C'est bien ce que vous prétendez, monsieur Savage, n'est-ce pas?

**M. Unger:** Nous prétendons que vos arguments ne se justifient pas entièrement parce qu'en 1977 les gouvernements fédéral et provinciaux se sont réunis pour négocier: 11 ministres des Finances sont parvenus à un accord dans une chambre d'hôtel quelque part à Ottawa ou ailleurs . . .

**Le président:** Au Centre des conférences.

**M. Unger:** . . . d'accord. Et aux termes de cet accord, le gouvernement fédéral s'engageait à défrayer certaines dépenses dans le cadre des programmes établis. On suppose que le gouvernement fédéral savait ce qu'il faisait, tout comme les provinces. Maintenant, nous pouvons faire des suppositions; le gouvernement fédéral en a fait pour sa part, sur ce qui s'est véritablement produit. Ce qui s'est produit c'est que les dépenses du fédéral dans le cadre des programmes établis ont augmenté considérablement . . .

**Le président:** Je peux vous fournir des données quant aux proportions que représentent les dépenses provinciales dans le cadre du financement des programmes établis, de même que pour les programmes de santé. En vertu des accords précédents, la contribution fédérale a été de 38.4 p. 100 pour la dernière année, soit cette année, c'est-à-dire en 1980-81, elle a été de 47.3 p. 100.

**M. Unger:** C'est bien. Il semble donc que le gouvernement fédéral ait accru ses contributions, alors que les provinces ont fait le contraire; quelque chose ne va pas et il faut donc corriger.

**Le président:** Je n'affirme pas que le système ne fonctionne pas. C'est vous qui le dites. D'après le gouvernement fédéral, il s'agissait d'une entente entre onze gouvernements, entente par laquelle les fonds du fédéral devaient être distribués aux provinces qui à leur tour décideraient de la façon dont le système universitaire serait administré. C'est vous qui affirmez que cela ne marche pas. Je ne suis pas nécessairement en désaccord avec vous. Si le problème est bien là, nous devons l'attaquer directement sur le front constitutionnel, plutôt que de simplement réorganiser le système fédéral des mécanismes de financement.

**M. Savage:** Il ne fait aucun doute que le système ne fonctionne pas, car les universités ne reçoivent pas suffisamment de fonds. Il ne fait aucun doute que . . .

**Le président:** C'est le gouvernement provincial qui en a décidé ainsi.

**M. Savage:** En 1976-77, les représentants de l'ACPU et de l'AUCU voulaient qu'on reconduise les accords de partage de frais, où le rôle du fédéral est explicite, jusqu'au moment où par une commission royale d'enquête on aurait jeté les bases d'un changement fondamental. Le gouvernement fédéral n'a pas écouté et a fait autre chose.

**Le président:** Les onze gouvernements n'ont pas écouté.



[Text]

**Mr. Savage:** Okay; but the federal government had to sign that too.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Savage:** We are saying that the net effect of that has been to accelerate the declining financial situation of the university. What we are afraid of is that the federal government and the provinces will now sit down and exchange brain without asking what is the fundamental question, and that is, how do we arrive at a properly funded university system when since World War II we have had a mix of federal and provincial support for this and clearly it is not now working. Our suggestion to you is that this committee, it seems to me, is the first step in doing it much better than it was done in 1977. There are now public hearings . . .

**The Chairman:** I agree with that, just by the fact of having you come here to tell us that.

**Mr. Savage:** That is right.

The second step, in our view, is to extend the act, and perhaps to put a cap on it so that the federal government's contributions do not increase unreasonably during the period of time, and to set up that royal commission we said the government should have set up in the first place in 1977.

**The Chairman:** Okay. We are going to consider that seriously—a royal commission to do some things, probably. But the difficult political question will not be settled by royal commissions. It will be settled by politicians. Now, in my memory I think only two provincial governments have been defeated since 1977. At least two in the larger provinces were re-elected this year. To my knowledge this was not a hot electoral issue; maybe that is why it should be fought. But the tough political question will not be decided by a royal commission, let me tell you. Okay?

**Mr. Savage:** Okay.

**The Chairman:** I want to thank you very kindly for your testimony. It will certainly be very valuable.

We will adjourn for two minutes and then continue with the Social Science Federation of Canada.

• 1132

• 1135

**The Chairman:** Order, please. We will continue our meeting of this morning.

We have now before us from the Social Science Federation of Canada, the President, Professor Vaira Vikis-Freibergs; Mr. Grant Clarke, Vice-President and Chairman of the task force on university funding; Professor John Trent, Executive Director; and Dr. Frank Innes.

[Translation]

**M. Savage:** D'accord; mais le gouvernement fédéral devait signer aussi.

**Le président:** Oui.

**M. Savage:** Nous affirmons que cela a entraîné la détérioration de la situation financière des universités. Nous craignons que le gouvernement fédéral et les provinces discutent maintenant de ces accords sans se poser la question fondamentale, à savoir comment peut-on en arriver à un système universitaire suffisamment financé alors que, depuis la Deuxième Guerre mondiale, depuis que ce secteur est parrainé à la fois par le gouvernement fédéral et provincial, nous n'avons pas obtenu de résultats positifs? A notre avis, ce comité est la première étape vers un résultat beaucoup supérieur à celui obtenu en 1977. Vous tenez maintenant des audiences publiques . . .

**Le président:** Je suis d'accord avec vous, ne serait-ce que parce que vous êtes ici pour le dire.

**M. Savage:** Juste.

A notre avis la deuxième étape serait de proroger la loi et peut-être d'imposer un plafond afin que la contribution du gouvernement fédéral n'augmente pas déraisonnablement pendant une certaine période; cela permettrait la création de la Commission royale dont nous avons proposé l'établissement en 1977.

**Le président:** D'accord. Nous allons y songer sérieusement . . . une commission royale pour faire certaines choses. Cependant, la difficile question politique ne sera pas réglée par une commission royale. C'est le travail des politiciens. Sauf erreur, seulement deux gouvernements provinciaux ont été défaits depuis 1977. Au moins deux gouvernements des provinces les plus importantes ont été réélus cette année. A ma connaissance, cette question n'était pas une priorité électorale; c'est peut-être pourquoi il faudrait nous battre. Laissez-moi vous dire quand même que la difficile question politique ne sera pas réglée par une commission royale. D'accord?

**M. Savage:** Je le reconnais.

**Le président:** Je dois vous remercier grandement pour votre témoignage, il nous sera sûrement très utile.

Nous levons la séance pour deux minutes, puis nous entendrons les représentants de la Fédération des sciences sociales du Canada.

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît. Nous poursuivons notre réunion de ce matin.

Nous recevons maintenant, pour représenter la Fédération des sciences sociales du Canada, le président de cet organisme, le professeur Vaira Vikis-Freibergs; également M. Grant Clarke, vice-président et président du groupe de travail sur le financement des universités; aussi, le professeur John Trent, directeur du Conseil, et M. Frank Innes.

[Texte]

• 1140

We have a copy of your brief. By the way, did we have a motion to append briefs to our proceedings?

**An hon. Member:** Yes, we did.

**The Chairman:** We can append your document to our proceedings and so you do not have to read it in order for it to be on the record. You can summarize it and then we will get into the questions and answers which sometimes are a very important stage of our proceedings for us. I will leave it to you.

I believe, Professor Freibergs, you wish to make a statement.

**Mme Vaira Vikis-Freibergs (président, Fédération canadienne des sciences sociales):** Monsieur le président, distingués membres du Comité, la Fédération canadienne des sciences sociales se réjouit de ce que le gouvernement fédéral et la Chambre des communes aient établi le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, ce qui constitue l'une des premières occasions de discuter, au niveau politique, des ententes fiscales se rapportant à l'aide aux universités.

Si vous permettez, monsieur le président, j'aimerais d'abord dire quelques mots sur ce qu'est la fédération. C'est un organisme qui représente environ 12,000 chercheurs en sciences sociales au Canada. C'est une fédération qui regroupe des représentants de diverses sociétés savantes, et je vous en nommerai quelques-unes: l'Association Canadienne des sciences administratives; des associations canadiennes représentant des géographes, des professeurs de droit, de sciences économiques, de sciences politiques, de psychologie, de sociologie, d'anthropologie et d'éducation.

Cette fédération représente donc les chercheurs en sciences sociales au Canada et comme telle se préoccupe particulièrement du sort des universités dans notre pays. De cette façon, elle se sent très impliquée dans le genre d'accord fiscal qui existe entre le fédéral et le provincial, notamment parce que les sciences sociales au Canada sont plus dépendantes des universités que les autres domaines de la science. C'est-à-dire que, parmi les chercheurs en sciences sociales au Canada, la plupart, la grande majorité sont situés aux universités. Il y a très peu de centres de recherches extra-universités dans ce domaine. C'est dire que l'avenir des sciences sociales au Canada est étroitement lié à l'avenir de ces universités.

En un moment, Mr. Chairman, Mr. Grant Clarke will be leading you through the brief that we are presenting. I would just like to point out the main concerns that we as a federation have that bring us here today.

First of all, our main concern is that the matter of fiscal arrangements between the federal and provincial governments should not remain merely at the level of fiscal technicalities. We welcome this occasion as one when the principles should be examined and when the matter of respective authority in things educational should be reviewed. We fully realize that the British North America Act allows the provinces to legislate in the matter of education. We believe this does not

[Traduction]

Nous avons un exemplaire de votre mémoire. En passant, avons-nous adopté une motion pour annexer les mémoires au compte rendu de nos délibérations?

**Une voix:** Oui.

**Le président:** Nous pouvons annexer votre document au compte rendu de nos délibérations; vous n'êtes donc pas obligé de le lire afin qu'il y figure. Vous pouvez en faire un résumé, après quoi, nous passerons aux questions et réponses, qui forment parfois une étape importante de nos délibérations. La parole est donc à vous.

Madame Freibergs, je crois que vous voulez faire une déclaration.

**Mrs. Vaira Vikis-Freibergs (President, Social Science Federation of Canada):** Mr. Chairman, distinguished members of the Committee, the Social Science Federation of Canada is most pleased that the federal government and the House of Commons established the Special Committee on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements; it is one of the first opportunities for discussion at the political level of the fiscal arrangements dealing with aid to universities.

If I may, Mr. Chairman, I would first like to say a few words on the nature of the federation. It is an organization representing about 12,000 social science researchers in Canada. The federation brings together the representatives of various learned societies, a few of which I will name: The Canadian Association of Administration Sciences, Canadian associations representing geographers, professors of law, economics, political science, psychology, sociology, anthropology and education.

In other words, this federation represents Canadian social science researchers and as such is particularly interested in the fate of universities in our country. Hence, it feels a particular interest in the type of fiscal agreement existing between the federal and provincial governments, especially since social sciences in Canada are more dependent on the universities than are the other sciences. What I mean to say is that most, in fact the vast majority, of social science researchers in Canada work out of the universities. In this field, there are very few research centers outside of the universities. This means that the future of social sciences in Canada is very closely linked to the future of the universities.

Monsieur le président, dans un instant, M. Grant Clarke vous fera connaître le mémoire que nous présentons. Je voudrais simplement souligner les préoccupations principales qui amènent notre fédération ici aujourd'hui.

Premièrement, notre préoccupation principale est que la question des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces ne devrait pas rester uniquement au niveau des détails techniques fiscaux. Pour nous, c'est l'occasion d'examiner les principes et de revoir la question de la compétence en matière d'éducation. Nous savons très bien que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique donne aux provinces le droit de légiférer dans le domaine de l'éducation. Nous ne croyons



[Text]

preclude the involvement of the federal government since higher education is also of national concern. There is thus in our eyes a role and a responsibility for both the federal and the provincial governments in this domain. What concerns us most is that we fear these questions will become the locus for adversary positions between our two levels of government. We are gravely concerned that such adversary positions will adversely affect the fate of universities and the future research in this country.

• 1145

We would therefore urge, and this is one of the main conclusions of our brief, that whatever arrangements are made they should be done in bilateral consultation involving both the federal and the provincial governments, but bilateral consultations bearing not only on the matter of the manner of fiscal transfer, not just the signing of cheques, but also on the matter of jurisdiction and respective responsibilities.

Before passing on to my colleague, Grant Clarke, who will be speaking more directly to the brief we present, with your permission, Mr. Chairman, I would like to make a parenthesis here and give you a concrete example from one of the disciplines which is a member of our federation. You will realize that time constraints have not allowed us to make formal consultations among our associate members. However, since I am simultaneously president of the Canadian Psychological Association as well as the Social Science Federation of Canada, I should like to bring to your attention a paper written back in 1970 by C. Roger Myers, one of the founding members of that society, one of the most distinguished psychologists in Canada and a long-time executive director of the Canadian Psychological Association.

Dr. Myers was examining the state of psychology in Canada in 1970, a state which I must say has not dramatically changed in the last 10 years. He specifically makes a comparison between the manpower, the higher trained manpower in this discipline, psychology, in the United States and Canada and finds that in the 20 years between 1950 and 1970 the proportion of psychologists per population, which was about equal in 1950, is steadily dropping in Canada and is about half of that per population in Canada compared with the United States by 1970. He then goes on to examine the reasons for this discrepancy and finds that in areas where the federal government provides support for research, notably experimental psychology under the Natural Sciences and Engineering Research Council, in those areas Canada is strong, well developed and well represented in the international forum.

In those areas of psychology such as child psychology and social psychology which in 1970 did not yet have a special grant in council—we now have the Social Science and Humanities Research Council, fortunately—the situation was intermediate and has somewhat improved since the founding of that council. However, in applied psychology, in areas of school psychology, industrial psychology, clinical psychology, the manpower training of Canada is distinctly inadequate and certainly inadequate in comparison with the United States—that is of course taking into account the difference in popula-

[Translation]

pas que cela exclut la participation du gouvernement fédéral, étant donné que l'enseignement supérieur est également d'intérêt national. A notre avis, donc, dans ce domaine, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont un rôle à jouer et une responsabilité à assumer. Nous craignons surtout que ces questions ne deviennent une source de conflits entre les deux niveaux de gouvernement. Nous craignons sérieusement que ces conflits n'aient un effet néfaste sur le sort des universités et l'avenir de la recherche au Canada.

Pour conclure, nous proposons que les décisions prises ne le soient qu'à l'issue de consultations bilatérales entre les autorités fédérales et provinciales, des consultations qui porteraient non seulement sur les modalités de transferts fiscaux mais également sur les questions de juridiction et de responsabilités respectives.

Avant de céder la parole à mon collègue Grant Clarke qui vous entretiendra plus particulièrement de notre mémoire, je voudrais si vous le permettez monsieur le président faire une petite parenthèse en citant un exemple concret provenant d'un des membres de notre Fédération. Vu le peu de temps dont nous disposons, nous n'avons pas pu procéder à des consultations approfondies avec tous nos membres. Toutefois, en ma qualité de président de l'Association psychologique du Canada ainsi que de la Fédération des sciences sociales du Canada, je voudrais vous signaler une étude faite par M. C. Roger Myers en 1970. M. Myers, un des membres fondateurs de notre Société, est un des psychologues les plus réputés du Canada et occupe depuis longtemps le poste de directeur exécutif de l'Association psychologique du Canada.

Dans son étude, M. Myers fait le point de la psychologie canadienne en 1970, situation qui n'a d'ailleurs pas sensiblement évolué au cours des 10 dernières années. Il compare notamment le nombre de psychologues pratiquants au Canada et aux États-Unis et constate qu'au cours de la période de 20 ans allant de 1950 à 1970, le pourcentage de psychologues par rapport à la population qui au Canada en 1950 était plus ou moins analogue à celle des États-Unis, ne représente plus guère que la moitié de cette proportion en 1970. En examinant cet écart plus en détails, il a constaté que dans un domaine tel la psychologie expérimentale, qui bénéficie du soutien financier du gouvernement fédéral par le biais du Conseil de recherches des sciences sociales et de l'ingénierie, le Canada peut se targuer de belles réalisations et d'être bien représenté à l'échelle internationale.

Pour ce qui est de la psychologie des enfants et de la psychologie sociale, la situation s'est améliorée grâce notamment à la mise sur pied du Conseil des sciences sociales lui-même, lequel n'existait pas en 1970. Par contre en ce qui concerne la psychologie appliquée, la psychologie scolaire, la psychologie industrielle et la psychologie clinique, la formation au Canada est nettement insuffisante, surtout si on la compare à celle des États-Unis et compte tenu, bien entendu, de l'écart de population. Il semblerait que ce phénomène soit attribuable au fait que toutes les disciplines relevant de la compétence

*[Texte]*

tion—and the reason for this seems to be that in areas which are of provincial concern there has not been sufficient investment in the future of this particular discipline. I am sure this is the case for a number of others as well.

In contrast, the United States, after the Second World War, founded a strong federal agency, the National Institute of Mental Health, which provided direct help to departments of psychology on the basis of consultations of experts within that discipline. The help took the form of direct grants to departments which were deemed by their peers in the discipline to be worthy of such support—that is, university departments of psychology—and mostly in the form of scholarships for higher training.

Dr. Myers talks about the existing arrangements in mental health, and of course you realize, Mr. Chairman, that the Social Science Federation is not concerned with mental health, but psychology being a straddling discipline is both part of social science and has concerns in mental health. In this area Dr. Myers says that the efforts of the federal department to control or even influence provincial action with respect to mental health training—that is, the Mental Health Advisory Committee—were the most cumbersome, inefficient and frustrating federal-provincial training and research grant system ever devised by the mind of man. In summary then, what we are concerned with is that the universities should not suffer while respective jurisdictions between different levels of government are being evaluated. We are concerned particularly that the social sciences should not suffer. Since they are a younger branch of science they are in a particularly vulnerable position. They are of particular importance to Canadian society since these are the branches of research which can potentially contribute to a better understanding of our social problems and of problems which are specifically Canadian that must be studied by Canadians and for Canadians and on which knowledge and expertise simply cannot be imported from other countries. With this, Mr. Chairman, I would now pass on to Mr. Grant Clarke who will speak directly to our brief.

• 1150

**Mr. Grant Clarke (Vice-President, Social Science Federation of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. We have tabled before you a brief which is quite lengthy and I will try to take you through the major points as briefly as we can.

Just at the beginning, I will indicate that our submission to the committee really falls into several parts. In the early part of our brief we begin by talking about the general concerns of the federation respecting social science research and the place of social science research in the universities. We will go on to refer to the essential aspects of the Established Programs Financing program and to identify what we take, from our understanding of the situation, to be the federal government's essential concerns about this program. We draw certain lessons from the history of these federal-provincial financial arrangements and then propose some solutions which we believe would be worthy of examination by the committee.

*[Traduction]*

provinciale ne bénéficient pas de subventions suffisantes. Cela est d'ailleurs certainement vrai dans d'autres disciplines.

Par contre dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, la National Institute of Mental Health, qui est une agence fédérale, fut créée aux États-Unis avec pour mission d'accorder une aide directe aux différents départements de psychologie, suite à des consultations parmi les experts. Des subventions directes furent donc accordées au département de psychologie des différentes universités jugées méritoires par les spécialistes de cette discipline, ces subventions étant dans la plupart des cas versées sous forme de bourses d'études supérieures.

Bien que la Fédération des sciences sociales ne s'intéresse pas en particulier à la santé mentale, j'ai évoqué l'étude de M. Myers à ce sujet, car la psychologie, en tant que science sociale, s'intéresse de près à la santé mentale. A ce propos, M. Myers signale que le Comité consultatif sur la santé mentale créé par le gouvernement fédéral pour essayer d'influer sur la formation donnée aux spécialistes de la santé mentale, formation qui en principe relève des autorités provinciales, c'est dans la pratique soldé par un système de subventions à la formation et à la recherche compliqué et inefficace à l'extrême. Nous tenons donc essentiellement à ce que les universités et plus particulièrement les facultés des Sciences sociales n'aient pas à se ressentir des querelles de juridiction entre les divers niveaux de gouvernements. En effet, les sciences sociales, discipline plus récente, sont particulièrement vulnérables. Or, elles sont d'une importance capitale pour la société canadienne, vu qu'elles pourraient nous aider à mieux comprendre les problèmes sociaux caractéristiques de notre pays, et pour lesquels il n'existe pas d'experts étrangers. Sur ce, monsieur le président, je cède la parole à M. Grant Clarke, qui vous parlera de notre mémoire.

**M. Grant Clarke (vice-président, Fédération des sciences sociales du Canada):** Merci, monsieur le président. Le mémoire que nous avons déposé est plutôt long; aussi vais-je essayer d'en relever les points essentiels.

Notre exposé comporte plusieurs chapitres. Le premier traite des préoccupations générales de la Fédération relativement à la recherche dans le domaine des sciences sociales, ainsi que du rôle de cette recherche au sein des universités. J'évoquerai également les points saillants du financement des programmes établis et de ce que nous croyons être les préoccupations du gouvernement fédéral à cet égard. Nous avons tiré certaines conclusions de l'histoire de ces arrangements financiers entre les gouvernements fédéral et provinciaux et avons proposé certaines solutions qui, nous le pensons, méritent votre attention.



[Text]

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, on a point of order. Excuse me for interrupting but I notice the gentleman's light is not on. It just came on now. I do not know whether it was coming through or not, but apparently it is okay now and the light is on.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. G. Clarke:** In particular, Mr. Chairman, in the conclusion of our brief we present some suggestions on the reconciliation of the interests of both the federal and the provincial governments which we believe will be of interest to you, especially as we heard the discussion you had a few minutes ago with the Canadian Association of University Teachers. We feel we have some suggestions to offer you in this area.

I will touch quite lightly on the general issues because we know you have heard from the AUCC, the Council of Ontario Universities and the CAUT this morning. While these things are reviewed in the brief, I will try to pass over them fairly quickly since you are well aware of the general issues. Certainly the forthcoming decisions on federal-provincial fiscal arrangements are crucial to the future of the universities and therefore to the future of the country. The main point in our brief is that we believe fiscal arrangements without appropriate policy co-ordination mechanisms are empty vehicles and that they are inadequate to the task of developing programs which will serve Canadians and meet the challenge of a competitive world.

• 1155

It is widely acknowledged that universities are an essential element of provincial educational services and a national asset contributing to the intellectual, cultural, social and economic development of the country. However, it is less widely recognized that due to its particular nature, research in the social sciences is, to an overwhelming extent, dependent upon a strong university sector.

The research mission of universities is, of course, closely intertwined with their role in teaching and community service and this relationship is particularly strong in the social sciences. The university sector accounts for the predominant proportion of the country's research effort, in the human sciences—and here we refer to both the social sciences and the humanities—and the universities themselves are the major financial supporters of independent research in the social sciences. This is a big difference from the funding situation for the natural sciences and it is one of the things that the Federation wishes to stress with the committee. This difference will have a big impact on possible solutions if you discuss alterations in the funding of research. Certainly a reduction in the level of university funding would have a much more drastic effect on the level of social science research than it would have on the natural sciences. One will elaborate on this in a moment.

The fiscal transfer under EPF, as you know, is very large. In 1979-80 \$1.3 billion was transferred to the provinces for the

[Translation]

**M. Weatherhead:** J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je m'excuse de vous interrompre, mais j'ai remarqué que le voyant lumineux du témoin n'était pas allumé. Il vient justement de s'allumer à l'instant. Tout semble donc être rentré dans l'ordre.

**Le président:** D'accord.

**M. G. Clarke:** La conclusion de notre mémoire contient une série de suggestions en vue de concilier les intérêts des gouvernements fédéral et provinciaux. Je pense que ces suggestions pourraient vous intéresser, surtout après ce que nous avons pu entendre de la discussion qui vient d'avoir lieu entre les membres du Comité, et l'Association canadienne des professeurs d'universités.

Je ne ferai qu'évoquer ces questions, sachant que vous avez déjà entendu ce matin les témoignages de l'Association des universités des collèges du Canada, du Conseil des universités de l'Ontario, et de l'Association canadienne des professeurs d'universités. Je passerai donc rapidement sur ces questions, étant donné que vous en savez l'essentiel. Les décisions qui doivent être prises prochainement relativement aux arrangements fiscaux entre les autorités fédérales et provinciales sont d'une importance capitale pour l'avenir des universités et dès lors pour l'avenir du pays tout entier. Nous tenons à souligner qu'à notre avis, des arrangements fiscaux non assortis de modalités de coordination ne serviront à rien et ne permettront pas d'élaborer les programmes indispensables pour faire face à un monde de plus en plus compétitif.

Il est largement reconnu que les universités sont un élément essentiel des services éducatifs provinciaux et un atout national contribuant au développement intellectuel, culturel, social et économique du pays. Cependant, il est moins largement reconnu qu'à cause de sa nature particulière, la recherche dans le domaine des sciences sociales dépend dans une mesure énorme d'un fort secteur universitaire.

Bien entendu, la mission de recherche des universités est étroitement liée à leur rôle d'enseignement et de service communautaires et ce lien est particulièrement fort dans le domaine des sciences sociales. Le secteur universitaire assume la plus grande part des efforts de recherche du pays dans le domaine des sciences humaines—et nous entendons ici, à la fois, les sciences sociales et les sciences humaines—et les universités elles-mêmes sont la principale source de financement de la recherche indépendante dans le domaine des sciences sociales. Cette situation financière est fort différente de celle dans le domaine des sciences naturelles et c'est un des points sur lesquels notre fédération souhaite insister. Cette différence aura une forte influence sur les solutions possibles si vous envisagez de modifier le financement de la recherche. Une réduction du niveau de financement des universités aurait certes une conséquence beaucoup plus dramatique sur le volume de recherche dans le domaine des sciences sociales que dans celui des sciences naturelles. Nous en reparlerons en détail dans un instant.

Comme vous le savez, le transfert fiscal dans le cadre du financement des programmes établis est très important. En

*[Texte]*

purpose of post-secondary education representing about 45 per cent of university operating expenditures. When we consider that an almost equivalent sum is transferred in the form of tax points, the importance of this program to the universities becomes manifest.

Under the most generous method of calculating the value of the transfers about 82 to 83 per cent of the operating cost of postsecondary institutions are covered by the fiscal transfers. In some provinces the value of the tax points and the cash transfers accounted for 100 per cent or more of the operating expenditures.

In trying to identify for the purpose of focusing our brief the current problems with established programs financing, we have identified what we see as three major elements in the concerns of the federal government: First, a developing fiscal imbalance between the two levels. Second, a problem of visibility and accountability and third, programmatic or policy concerns.

First of all, on the fiscal imbalance. From the federal government prospectus one can understand the growing frustration over the financing of post-secondary education since it appears that the money being produced by federally-imposed taxation is serving merely to swell provincial treasuries. The provinces appear to be making substantial savings at the expense of the federal government and so creating a fiscal imbalance between the two levels.

There have been a number of statements made about cuts in the funding through EPF; there have been statements that suggested that post-secondary education was the most likely target. The prospects of such a strategy would be really disastrous for the universities. Since we have not been successful in persuading provincial governments that the federal transfers should have produced a higher level of support we cannot assume that provincial governments would maintain university budget at approximately current levels in the absence of revenue derived from federal transfers.

In retrospect, I believe the outcome of the 1977 arrangements could have been predictable, but perhaps they were not at the time. I think to be fair to the provinces they have behaved in an economically and politically rational way in terms of the actions they took under that agreement. The fact remains that there are many unsatisfactory aspects in the present situations.

• 1200

The second federal problem appears to be a concern with visibility and accountability. We have certainly been hearing, including from members of your committee, that perhaps the federal government should take the money currently going into this unrestricted transfer and channel its expenditures for the support of post-secondary education into more visible programs, thereby solving the problem of the government's accountability to Parliament and of course giving it the political visibility which governments desire.

*[Traduction]*

1979-1980, \$1.3 million destiné à l'éducation postsecondaire et représentant environ 45 p. 100 des dépenses de fonctionnement des universités a été transféré aux provinces. Si on considère qu'une somme pratiquement équivalente est transférée sous la forme de points fiscaux, l'importance de ce programme pour les universités devient évidente.

La méthode la plus généreuse de calcul de la valeur de ces transferts démontre qu'environ 82 à 83 p. 100 des dépenses de fonctionnement des établissements postsecondaires sont couverts par ces transferts fiscaux. Dans certaines provinces, la valeur des points fiscaux et des transferts en liquide ont couvert à 100 p. 100 ou même plus les dépenses de fonctionnement.

Nos recherches, aux fins de ce mémoire, sur les problèmes actuels du financement des programmes établis nous a permis d'identifier ceux que nous considérons comme étant les trois principaux facteurs gênant le gouvernement fédéral: Premièrement, un déséquilibre fiscal croissant entre les deux niveaux de gouvernement, deuxièmement, le problème de la visibilité et de la responsabilité; et, troisièmement, les problèmes de programme ou de politique.

Premièrement, le déséquilibre fiscal. On peut comprendre la frustration croissante du gouvernement fédéral en matière de financement de l'éducation postsecondaire puisqu'il semble que la contribution tirée des recettes fiscales du fédéral ne sert qu'à gonfler les trésoriers provinciales. Les provinces semblent faire d'importantes économies aux dépens du gouvernement fédéral créant ainsi un déséquilibre fiscal entre les deux paliers de gouvernement.

Un certain nombre de déclarations préconisant une réduction du financement des programmes établis ont été faites; selon certaines, le domaine le plus visé était vraisemblablement l'Éducation postsecondaire. Ce serait un véritable désastre pour les universités. Étant donné que nous n'avons pas réussi à persuader les gouvernements provinciaux que les transferts fédéraux auraient dû entraîner un niveau plus élevé de soutien, nous ne pouvons imaginer les gouvernements provinciaux maintenant les budgets des universités au niveau actuel en l'absence de recettes apportées par les transferts fédéraux.

En y repensant, je crois que les conséquences des accords de 1977 auraient pu être prévues, mais elles ne l'étaient peut-être pas à l'époque. Je crois, pour être juste envers les provinces, qu'elles se sont comportées d'une manière économiquement et politiquement rationnelle quant aux actions qu'elles ont mené dans le cadre de cette entente. Il demeure que dans la situation actuelle de nombreux aspects sont insatisfaisants.

Le deuxième problème fédéral semble être un problème de visibilité et de responsabilité. Nous vous avons certes entendu dire, y compris les membres de votre comité, que le gouvernement fédéral devrait peut-être reprendre l'argent à alimentant actuellement ces transferts inconditionnels et affecter ces crédits à l'éducation postsecondaire à des programmes plus visibles résolvant ainsi le problème de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et, bien entendu, leur donnant la visibilité politique que les gouvernements souhaitent.



*[Text]*

For the universities, this route would have the desirable feature of diversifying sources of public support. So in that sense we find this idea of more directly targeted federal support attractive. However, the net beneficial effect of this course of action would depend on the provinces at least maintaining their own level of support.

The third area of federal government concerns is the one which I would like to mention at a bit more length and that is really the policy concerns of the federal government.

We can infer that federal involvement in higher education has essentially three sets of goals: economic goals, distributive goals and nation-building goals. The economic objectives seek primarily to meet Canadian needs for highly-qualified manpower and to encourage research and scholarship.

Certainly in the case of research, one reason for the federal government's involvement is the premise that research is a factor of economic development.

The federal concerns of the adequacy of research and development appear at the present time to be very well founded and of real concern in terms of Canada's economic future.

The government's distributive goals seek to equalize educational opportunity at the post-secondary level by assisting in the development of a basic standard of educational facility and programming across Canada and by reducing personal financial barriers to post-secondary education.

It seems to us that in present circumstances these distributive goals are basically satisfied, although room for improvement continues to exist. But it is clear that drastic cuts in the post-secondary element of EPF would seriously undermine the federal government's legitimate concern with the quality of educational opportunity, in view of the fact that such cuts would have a vastly differential impact on the various problems.

The third area of federal concern relates to national unity in the development of instinctive national identity and the universities are contributing more and more to the self-knowledge of our society. The research that is done that is funded by the Social Sciences and Humanities Research Council, for instance, is predominantly on specifically Canadian subjects, and yet we believe there is considerable inadequacy in the amount of this research. Certainly the number of times in the last few decades when pressing social issues have arisen, royal commissions have had to be set up and massive research programs have been needed because the basic data, the basic knowledge of our own society was simply not there.

Professor Innes could refer to this later from his own involvement with the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism.

In a nutshell, the present form of federal participation in the financing of post-secondary education appears to be confronted with the problem of assuring a continued existence of a viable university system capable of achieving broad pan-

*[Translation]*

Pour les universités, cette méthode aurait l'avantage de diversifier les sources de la contribution publique. Dans cette mesure, nous trouvons donc cette idée d'une contribution fédérale plus directement orientée, séduisante. Cependant, l'avantage réel d'une telle démarche dépendrait du maintien par les provinces de leur propre niveau de contribution.

J'aimerais me consacrer un peu plus longtemps au troisième problème du gouvernement fédéral qui est véritablement un problème de politique.

Nous pouvons déduire que la participation fédérale à l'éducation supérieure vise essentiellement trois séries d'objectifs: des objectifs économiques, des objectifs de péréquation et des objectifs de construction nationale. Les objectifs économiques visent principalement à satisfaire les besoins canadiens en main-d'œuvre hautement qualifiée et à encourager la recherche et les études.

Dans le cas de la recherche, il est certain qu'une des raisons de la participation du gouvernement fédéral, est que cette recherche est un facteur de développement économique.

La volonté fédérale d'une base de recherche et de développement adéquate apparaît pour le moment comme étant tout à fait fondée et d'importance réelle pour l'avenir économique du Canada.

Les objectifs de péréquation du gouvernement visent à égaliser les possibilités de suivre des études postsecondaire en facilitant la mise en place d'un réseau d'établissement et de programme normalisés dans tout le Canada et en abaissant les barrières financières d'accès à l'éducation postsecondaire.

Il nous semble que dans les circonstances actuelles, ces objectifs sont généralement réalisés bien qu'il y ait toujours place pour des améliorations. Cependant, il est clair qu'une réduction draconienne de l'élément postsecondaire du financement des programmes établis saperait sérieusement le désir légitime du gouvernement fédéral d'une véritable égalité des chances, dans la mesure où une telle réduction aurait des incidences très différentes sur les divers problèmes.

Le troisième problème du fédéral se rattache à l'unité nationale et au développement d'une identité nationale instinctive, domaine dans lequel les universités contribuent de plus en plus à une prise de conscience de notre société. Les recherches effectuées et financées par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, par exemple, porte avant tout sur des sujets spécifiquement canadiens, et pourtant nous estimons que les sommes consacrées à cette recherche sont considérablement insuffisantes. Chaque fois, au cours des dernières décennies, que des problèmes sociaux pressants ont émergé, il a fallu créer des commissions royales et se lancer dans des programmes de recherche exhaustifs à cause du manque de données de base et du manque de connaissances de notre propre société.

Le professeur Innes pourra vous parler plus tard de sa propre participation à la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme.

En résumé, la forme actuelle de la participation fédérale au financement de l'éducation postsecondaire semble confrontée au problème de l'assurance de l'existence continue d'un système universitaire viable et capable de répondre à de vastes

## [Texte]

Canadian policy objectives, while respecting the provinces constitutional prerogatives in the areas of education.

Here we are stressing the federal point of view because we are talking to the federal Parliament. Provincial governments, too, have their case and our concern is to attempt to arrive at a position which would respond to Ottawa's discontents, at the same time try to rally the provinces to a new and acceptable entente.

Since the Second World War there have been four different kinds of programs in the support of post-secondary education by the federal government. Immediately after the war there were essentially per capita payments to assist with the education of veterans. This was followed by a program of direct subsidies to universities. Then in 1967 we went into fiscal transfer system, as you well know, which supported part of the operating costs, and finally, in the 1977 agreement, these untied fiscal transfers.

• 1205

We have looked at this history to try to identify certain key elements. It appears to us that none of the forms of program that have been tried—four different versions now since the Second World War—have really been adequate. They seem to have varied, really, from one extreme to the other: one is very direct involvement with the universities and the other is very indirect involvement.

In the first two cases, the subsidies were determined by unilateral federal action without provincial participation or consultation. In the second two, there was a growing concern over provincial constitutional prerogatives and in these latter two cases the decisions responded, it seems to us, largely to political conditions rather than taking seriously the concerns about the objectives in support of the university system.

It is of concern to us that no systematic attempt has been made to define the federal government's role or to determine national needs and processes in postsecondary education. When we use the word "national", we use this more broadly than just limited to the concerns of the federal government.

There are, of course, many theoretical solutions that one could imagine, ranging, on the one extreme, from setting up a federal ministry of higher education to the other, complete federal withdrawal. We do not believe that either of these is reasonable or realistic, but it is our firm conviction that there are Canadian purposes in university education and research.

We have compiled a comprehensive list, which you will see in our brief on page 14, which is meant to illustrate domains of activity where we believe there is a national interest to be served. We think this list may be useful as a kind of shopping list, if you like, of items that are consistent, in our view, with a

## [Traduction]

objectifs politiques pan-canadiens, tout en respectant les prérogatives constitutionnelles des provinces dans les domaines de l'éducation.

Si nous insistons sur le point de vue fédéral, c'est parce que nous nous adressons au Parlement fédéral. Les gouvernements provinciaux ont eux aussi un point de vue et notre objectif est de parvenir à une solution qui dissiperait les mécontentements d'Ottawa, tout en ralliant les provinces à une nouvelle entente acceptable.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, il y a eu quatre genres différents de programmes fédéraux destinés à l'éducation post-secondaire. Immédiatement après la guerre, il s'agissait essentiellement d'un subventionnement universel pour aider les anciens combattants à parfaire leur éducation. Cela a été suivi par un programme de subventionnement direct des universités. Puis, en 1967, nous avons adopté un système de transfert fiscal, comme vous ne l'ignorez certainement pas, lequel a assumé une partie des coûts de fonctionnement, et enfin, l'entente de 1977 a prévu des transferts fiscaux déliés.

Nous avons mentionné l'évolution des choses afin de mettre le doigt sur certains éléments fondamentaux. Il nous semble qu'aucune des quatre formes de programme qui ont été adoptées depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale n'a été vraiment satisfaisante. Les formules ont semblé passer d'un extrême à l'autre, soit d'une participation très directe au financement des universités, soit une contribution très indirecte.

Dans les deux premiers cas, les subventions ont été établies uniquement par l'administration fédérale, sans participation des provinces, ni consultation de ces dernières. Dans les deux cas suivants, on s'est davantage préoccupé des prérogatives constitutionnelles des provinces, et dans les deux derniers, il nous semble que les décisions prises, ont davantage tenu compte des facteurs politiques que des préoccupations exprimées au sujet des objectifs poursuivis, en matière d'aide aux universités.

Nous nous préoccupons du fait qu'on n'ait pas systématiquement entrepris de définir la place que le gouvernement fédéral doit occuper en cette matière, ni les besoins et les processus à suivre à l'échelle nationale, dans l'enseignement postsecondaire. Le terme «nationale» désigne beaucoup plus que les préoccupations du gouvernement fédéral.

Bien entendu, on peut imaginer bon nombre de solutions théoriques, d'un extrême à l'autre, soit de la création d'un ministère fédéral de l'enseignement supérieur au retrait absolu de la part du gouvernement fédéral. Nous estimons qu'aucune de ces deux solutions n'est raisonnable ni réaliste, mais nous sommes fermement convaincus qu'une volonté et des intérêts canadiens s'expriment dans l'enseignement universitaire et dans la recherche.

Nous avons dressé une liste globale, que vous pourrez trouver dans notre mémoire, à la page 14, et qui précise les domaines d'activité où nous estimons qu'il y a un intérêt national à servir. Cette liste pourra être utile lorsqu'il s'agira de trouver des activités d'intérêt national et qui justifient l'aide



## [Text]

federal role in supporting universities and are areas of national concern: first, the training of highly qualified personnel for national needs; second, student aid—this relates, of course, to equality of opportunity; third, the sponsorship of basic research, graduate scholarship and research communication by various means—subventions, chairs, institutions, journals, associations; fourth, Canada's international co-operation—policies on foreign student entry, reception and funding, cultural and scientific exchanges, international scholarly relationships, co-operation with Third World countries, et cetera; fifth, the equalization of educational opportunities in the various regions through regional development; sixth, the question of national intellectual resources—special library collections, national information systems and the like; seventh, national unity and identity—here the concerns would include the self-knowledge we spoke of earlier, mobility, culture, bilingualism.

This list does not mention a traditional pragmatic *raison d'être* for the central government's concern, which is the production of research and personnel for its own areas of jurisdiction whether you are talking fisheries, forestry, defence or native studies.

In all of these areas, one can establish, I think, clearly and properly under our constitution, a national dimension of university education. In the federation's judgment, this requires a federal presence not to substitute for provincial action but to supplement and support it.

There are many ways in which the federal government can exercise a role. It can channel its assistance through the provinces, as it has done, either for specific purposes or for general purposes. It can make grants to institutions either to support particular activities or in a general unrestricted way. Finally, it can support individuals through specific or through general purpose grants.

## • 1210

One can envisage various kinds of mixes of these funding strategies, where the federal government might pay for specific programs—whether to universities or provinces or students—that it considered in its area of interest, such as foreign student support, graduate student fellowships, bilingualism, research costs, research chairs and institutes, and so forth.

We believe there is no shortage of possibilities for legitimate federal programs in areas which have a national dimension. Two of these you have heard of and discussed already with various other bodies that have been before you, but we would like to mention them again briefly to point out specifically the

## [Translation]

accordée aux universités par le gouvernement fédéral. Mentionnons d'abord la formation de personnel hautement qualifié en fonction des besoins nationaux, puis l'aide accordée aux étudiants; nous entendons par là, bien entendu, le fait de promouvoir l'égalité des chances. Troisièmement, viennent les subventions accordées à la recherche fondamentale, les bourses d'études supérieures et la communication des résultats de recherche par divers moyens, subventions, chaires, institutions, revues spécialisées et associations. Quatrièmement, il y a la participation du Canada à la coopération internationale, ce qui englobe les politiques en matière d'accueil des étudiants étrangers, les réceptions et le financement, les échanges culturels et scientifiques, les relations universitaires internationales, la collaboration avec les pays du tiers monde, etc. En cinquième lieu, il importe de mentionner la création d'une plus grande égalité d'accès à l'enseignement dans les diverses régions, par le truchement du développement régional. Sixièmement, vient la question des ressources intellectuelles nationales, les collections spéciales des bibliothèques, les systèmes d'information à l'échelle nationale et autres matières connexes. Enfin, en septième lieu, mentionnons l'unité nationale et le sentiment d'identité, ce qui recouvre cette connaissance de soi que nous avons déjà mentionnée plus tôt, la mobilité, la culture et le bilinguisme.

Cette liste ne fait toutefois pas mention d'une des raisons d'être traditionnelle et pratique de la préoccupation de l'administration centrale, c'est-à-dire la recherche et la formation de personnel qui peut lui servir dans son propre domaine de compétence, qu'il s'agisse des pêches, de l'exploitation forestière, de la défense ou des études autochtones.

Eu égard à tous ces domaines, je suis d'avis qu'on peut clairement établir qu'en vertu de notre constitution l'enseignement universitaire comporte une dimension nationale. Aux yeux de la fédération, cela nécessite une présence fédérale, qui ne substituera pas à l'intervention provinciale mais la complétera et l'appuiera.

Le rôle du gouvernement fédéral peut prendre bon nombre de formes. En effet, l'administration peut accorder de l'aide par l'entremise des provinces comme il l'a déjà fait, en destinant ces sommes soit à des besoins précis ou à des fins globales. Elle peut accorder des subventions aux établissements en les affectant à des activités précises ou en les donnant sans aucune condition. Enfin, elle peut venir en aide à des particuliers, par le truchement de bourses à vocation précise ou générale.

On peut envisager diverses formules de financement où le gouvernement fédéral pourrait assumer certains programmes qu'il estime se rapporter à ces intérêts, comme l'aide aux étudiants étrangers, les bourses d'études supérieures, les bourses au bilinguisme, le remboursement des coûts de la recherche, le financement des chaires et d'instituts de recherche, etc.

Nous croyons que de nombreuses possibilités s'offrent au gouvernement fédéral pour lui permettre de financer officiellement des programmes ayant une dimension nationale. Vous avez déjà entendu parler et discuter de d'eux d'entre elles par d'autres organismes ayant comparu devant vous, mais nous

*[Texte]*

concern of the social sciences that the federal government might take some of the existing funding that is going through EPF to the provinces and put it instead into expanding its activities in the areas of research and student support.

In exploring these, we believe that they illustrate the complexity of fiscal arrangements and the fact that they have unintended side effects and also that they demonstrate the necessity for intense and continuing co-operation among the various parties in determining, and adjusting as necessary, programs.

There has been a lot heard of the suggestion that Ottawa should simply supply its granting councils with sufficient resources to cover the indirect costs of federally sponsored research. It might be a simple matching formula: for instance, dollar for dollar, as was mentioned earlier this morning. In these cases, the net effect would be to increase university revenues from sponsored research. A smaller proportion, offsetting, would be covered by the general operating grants received from the provinces. Similarly, an expanded program of student aid would offer the possibility of shifting a portion of university operating costs to students by permitting universities to raise fees, perhaps substantially, thereby meeting a larger proportion of the costs.

There are some attractions to these possibilities, but we want to note that these solutions would certainly leave major problems unresolved and would need to be worked out very carefully.

We are particularly concerned on the research side that the nature of research in the social sciences and humanities be understood. Sponsored research, which predominates in the natural sciences—that is, outside funded research, the main funder being the federal granting councils, but there are other sources—represents only a small fraction, perhaps 20 to 30 per cent, of the support for research in the social sciences. This is in part because of the heavier equipment needs and so on in the natural sciences, but in part also because social science research in this country is traditionally, in our view, underfunded in comparison with the other areas.

Much of the research that is being done in the social sciences is being done without these outside subventions. It is therefore being supported by the universities, who are paying for the time and the limited expenses of the researchers.

This is a major difference, and we are not opposed to the notion that there should be federal support added in the area of covering the overheads and faculty time under the research programs of the granting councils, but to the possibility that in the design of any such programs there might be distorting effects between the natural sciences and the social sciences and

*[Traduction]*

aimerions le mentionner encore brièvement afin de mettre en lumière les préoccupations de ceux qui œuvrent dans le domaine des sciences sociales. Elles portent sur le fait que le gouvernement pourrait retirer certains des crédits accordés aux provinces au titre des programmes établis pour augmenter plutôt l'aide qu'il accorde à la recherche et aux étudiants.

Nous croyons que ces diverses formules illustrent la complexité des arrangements fiscaux que leurs effets secondaires imprévus et qu'elles indiquent qu'il est nécessaire de créer des liens de coopération étroits et permanents entre les diverses parties en cause pour ce qui est d'établir le contenu des programmes et de les adapter.

On a beaucoup entendu parler de la suggestion d'après laquelle Ottawa devrait se contenter d'accorder des ressources suffisantes à des conseils afin qu'ils puissent assumer les coûts indirects de la recherche parrainés par le fédéral. Il pourrait s'agir d'une formule de simple appariement, par exemple, où chaque dollar doit correspondre en un dollar provenant de l'autre source, comme on l'a mentionné plus tôt ce matin. De cette façon, on réussirait à augmenter les ressources dont disposent les universités au titre de la recherche subventionnée. Une proportion inférieure des coûts de fonctionnement serait assumée par les subventions globales de fonctionnement provenant des provinces. De même, des crédits supplémentaires accordés aux programmes d'aide aux étudiants, permettraient de déplacer une proportion des coûts de fonctionnement des universités vers les étudiants eux-mêmes, ce qui, à son tour, permettrait aux universités de hausser, peut-être sensiblement, leurs frais de scolarité et partant, d'assumer une proportion plus élevée de leurs coûts.

Ces possibilités présentent quelques attraits mais nous rappelons qu'elles ne résoudraient pas certains problèmes fondamentaux auxquels il faudra consacrer beaucoup d'attention.

Nous tenons particulièrement à ce que l'on comprenne bien la nature de la recherche dans le domaine des sciences sociales et des humanités. La recherche parrainée qui prévaut dans le domaine des sciences naturelles, c'est-à-dire la recherche financée à même d'autres sources que les principales, c'est-à-dire les organismes fédéraux, ne correspond qu'à une petite proportion, d'entre 20 et 30 p. 100 de l'aide accordée à la recherche dans les sciences sociales. Cela tient en partie au fait que les besoins en matériel, etc. sont plus grands dans le domaine des sciences naturelles, mais également aussi au fait que les recherches en sciences sociales n'ont jamais reçu, à notre avis autant de subventions que les autres domaines.

Une part importante de cette recherche est donc effectuée sans aide de l'extérieur; elle est donc assumée par les universités, qui rémunèrent les chercheurs pour le temps qu'ils ont consacré à leur travail et qui remboursent leurs dépenses limitées.

Cela constitue une distinction fondamentale. Précisant que nous ne sommes pas contre l'accroissement des subventions fédérales correspondant aux frais généraux et à la participation des professeurs aux programmes de recherche accrédités auprès des organismes de subventions; nous nous opposons plutôt à ce que la conception même de tels programmes



*[Text]*

humanities within the universities. Social science could risk becoming a kind of financial burden to the universities because the universities would find the money they were getting on the natural science side so much more generous. It could make the social sciences somewhat vulnerable within the universities.

There are the problems you have heard of before of the redistributive effect that this could have among provinces and among institutions, the tendency of the money to go to the centres that are already strong in research.

• 1215

In addition, we would like to note that there is a presumption in this proposal that Ottawa should support research, not teaching. At the very least, such a policy would over magnify research at the expense of effective education programs. We do not think these problems are likely insurmountable. Support for some indirect costs of research as part of a general package that would allow for the concerns we have mentioned such as the nature of social science research, teaching and small university concerns, could certainly become a viable policy. But we point out the problems to demonstrate that even the supposedly simple policy solution will still demand very careful policymaking and adjustment for side effects. Certainly a system of support designed with only the natural and life sciences in mind would have very harmful consequences for other sectors of the university community.

We think in general on federal programs that it is unlikely the federal government will find one simple policy or program or even, perhaps, two programs adequate to achieve the desirable objectives. If a large amount of Ottawa's university support on only one program is loaded on one or two areas, there will have to be adjustments for spillover effects.

The other important thing to note here is that in these two possible options one would have to consider what the reaction of the provinces would be, because their co-operation would be indispensable to the success of such programs. On the student aid side, fee levels are subject to provincial control, as you heard the other day from the Ontario universities. The provincial would have to modify their funding techniques, so the teaching institutions, departments and individuals, are not discriminated against in the area of the full cost funding of research.

Now, in commenting on these we wish to underline the complexity of the situation. Perhaps a less obvious fact is that any one solution will affect the development of the entire university system. We would also like to note that unilateral decisions will, we believe, have little chance of success; there must be strong, federal-provincial co-operation if Canada is to sustain a strong and vibrant university sector.

*[Translation]*

comporte des possibilités de déformation des besoins de sciences naturelles ainsi que des sciences sociales et humaines dans les universités. Si tel était le cas, les sciences sociales pourraient devenir un fardeau financier pour les établissements puisqu'ils se rendraient compte que les subventions accordées aux sciences naturelles sont tellement plus généreuses. La situation des sciences sociales pourrait donc devenir assez fragile.

Mentionnons en outre les problèmes dont vous avez déjà entendu parler, à savoir les répercussions au sein des provinces et des établissements, du fait que l'argent aurait tendance à être envoyé aux centres déjà forts sur le plan de la recherche.

Mentionnons en outre que cette proposition suppose qu'Ottawa devrait aider la recherche et non l'enseignement. Tout au moins, une telle politique tendrait à favoriser la recherche par rapport aux programmes efficaces d'éducation. Nous ne pensons pas que ces problèmes sont insurmontables. On pourrait très certainement établir une politique valable qui aiderait de façon indirecte la recherche dans ces domaines que nous avons mentionnés tels la recherche en sciences sociales, l'enseignement et les problèmes au niveau des petites universités. Mais nous avons soulevé ces problèmes pour démontrer que même dans le cas d'une solution présentée sous forme de politique soi-disant simple, il faudra agir prudemment et prévoir des rajustements pour les répercussions secondaires. Il n'y a pas de doute que si on ne soutenait que les sciences naturelles et les sciences de la vie, les autres secteurs de la communauté universitaire en souffriraient grandement.

Nous prenons d'une façon générale qu'il est fort peu probable que le gouvernement fédéral établisse une politique ou un programme unique ou même deux programmes pour atteindre les objectifs visés. Si une grande partie de l'aide que l'on fournit à l'Université d'Ottawa se trouve concentrée en un programme visant un seul ou deux secteurs, il va falloir prévoir des rajustements pour les répercussions qui résulteront de cette façon de procéder.

Il est tout aussi important de faire remarquer que dans le cas de ces deux solutions, il faut aussi tenir compte des réactions des gouvernements provinciaux, car leur collaboration est indispensable au succès des programmes. Dans le cas de l'aide aux étudiants, le niveau des frais de scolarité est assujéti au contrôle du gouvernement provincial, comme vous l'avez entendu dire l'autre jour par les universités de l'Ontario. Les gouvernements provinciaux devront modifier leur technique de financement à l'égard de la totalité des dépenses de recherche, afin qu'il n'y ait pas discrimination à l'égard de certaines institutions, de certaines facultés d'enseignement et de certains particuliers.

D'un autre côté, nous voulons dans cet optique, souligner combien la situation est complexe. On ne se rend peut-être pas facilement compte du fait que quelle que soit la solution adoptée, l'expansion de l'ensemble du système universitaire en sera modifié. Nous ferons remarquer aussi que des décisions unilatérales ont peu de chance de remporter du succès et qu'il faut compter sur une forte collaboration entre les gouverne-

## [Texte]

This leads us to the final section of our brief where we draw together some of the principles we suggest as some possible solutions to achieve essentially a co-operative approach between the two levels of government.

It is certainly our firm conviction that due to the extent of federal involvement in the financing of post-secondary education, the termination of financial assistance would strike a serious blow to the existence of Canada's university sector and undermine what took many years to develop. Certainly, although it might be unfair, the government which made the cuts would surely be blamed for the destruction of much of Canada's higher education and research capacity, which we believe is so crucial to the development of our country. The needs for federal assistance is undeniable, but the form of federal aid surely can be improved upon.

However, whatever form this assistance is to take, and it is likely to vary over time, we believe it must be founded on joint federally and provincially agreed programs, and that a national forum on research in universities is required. We might note that we understand that the federal government had an expectation that something like this would be available after the 1977 agreements in the event that it was not really realized, but this was a concern that was articulated by the Prime Minister at the time.

We do not have any forum in which the interests of the federal government, the provincial governments, and the institutions can be brought together, discussed, and solutions worked out. Governments in other federal systems have found solutions to this problem of recognizing the legitimate interests of both levels of government in higher education. In our submission we illustrate this with reference to Germany and Switzerland. There are several charts, one being on Canada, one on Germany and one on Switzerland, in the written submission. My colleague, Professor Trent, can speak to these if you would like to ask some questions about them.

• 1220

What we assume in developments and proposals is that the cash component of Established Programs Financing can be used more effectively to achieve national objectives, and that these national objectives transcend provincial purposes but also must be distinguished from specifically federal interests. With the cash grants under EPF representing something like 45 per cent of university income, any immediate cessation would have a disastrous effect on the university systems. Therefore we urge that no cuts should be envisioned until alternative financial support systems are in place.

Recognizing that the federal government wants action in this area and that it has the threat of funding cuts in its power, we expect that it will give the provinces and representatives of

## [Traduction]

ments fédéral et provinciaux si l'on veut aider d'une façon efficace le secteur universitaire à rester solide et rayonnant.

Ceci nous conduit à la dernière partie de notre mémoire où nous avons rassemblé certains des principes que nous proposons comme moyens d'obtenir cette approche essentiellement coopérative entre les deux niveaux de gouvernement.

Nous sommes absolument convaincus que compte tenu de l'importance de la participation fédérale au financement de l'éducation postsecondaire, si l'on mettait fin à cette aide, l'existence même du secteur universitaire canadien en serait ébranlée et l'on saperait les efforts que nous avons faits depuis de nombreuses années. On accuserait très certainement, même à tort, le gouvernement qui procéderait à ces réductions, d'avoir détruit une grande partie des possibilités du Canada dans le secteur de l'éducation supérieure et de la recherche, lequel nous estimons essentiel pour l'expansion de notre pays. Il n'y a pas de doute que l'aide du gouvernement fédéral est nécessaire, mais on peut améliorer la façon dont on fournit cette aide.

Toutefois, quel que soit la forme sous laquelle se présente cette aide, et elle se modifiera probablement au cours des années, nous pensons que l'aide doit être apportée dans le cadre de programmes qui ont été acceptés à la fois par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et qu'il faudra lancer un débat ouvert d'envergure nationale sur la recherche au niveau universitaire. Notons en passant que nous croyons que le gouvernement fédéral espérait obtenir de tels résultats après les accords de 1977, c'est en tout cas ce qu'avait laissé entendre le Premier ministre à l'époque.

Il n'existe pour l'instant aucun plan qui permettrait au gouvernement fédéral, aux gouvernements provinciaux et aux institutions de discuter des problèmes et de trouver des solutions. Les gouvernements dans d'autres systèmes fédéraux ont trouvé des solutions à ce problème et ont reconnu que les deux niveaux de gouvernement avaient un intérêt légitime dans l'éducation au niveau supérieur. Dans notre mémoire, nous en avons donné les exemples de l'Allemagne et de la Suisse. Nous avons inséré dans notre mémoire des tableaux indiquant la situation au Canada, en Allemagne et en Suisse. Mon collègue le professeur Trent pourra vous donner plus de détails si vous voulez bien lui poser des questions à ce sujet.

Nous proposons que l'argent comptant du financement des programmes établis soit utilisé plus efficacement pour atteindre des objectifs nationaux et que ces objectifs nationaux dépassent les objectifs provinciaux mais ne soient pas confondus avec les intérêts fédéraux spéciaux. Comme la contribution au comptant versée dans le cadre du financement des programmes établis représente environ 45 p. 100 du revenu des universités, toute cessation brusque de paiement aurait des effets désastreux sur ces dernières. Nous demandons donc instamment qu'on continue à verser ces subventions jusqu'à ce qu'une solution de rechange soit trouvée.

Attendu que le gouvernement fédéral veut prendre des mesures dans ce domaine et qu'il dispose du pouvoir de réduire son financement, nous espérons qu'il laissera aux gouverne-



*[Text]*

the university sector sufficient time—and we would say, at a minimum, a year—to develop alternative fiscal arrangements and continuing mechanisms.

We are not making proposals aimed at aggrandizing Ottawa's powers, nor at eliminating its influence. We believe Canadians should get used to the idea that in a federation the central government has specific powers, jurisdictions, and interests. It cannot therefore always act as an arbiter among the provinces, much less between itself and the provinces. But there are areas of mutual concern to Ottawa and the provinces which do require such arbitration or, preferably, co-operation and co-ordination. These are the policy areas in the national interest.

We outline in our brief three possible alternative models which would provide institutions for federal-provincial co-operation to handle programs and fiscal arrangements in the university sector. In each of the models it is inherent that the institutions will be granted stable funding and sufficient autonomy so as not to be perceived merely as an arm of the federal government or as a disguised federal minister of education.

The first model we suggest could be a variation of something that was proposed by Professor Peter Leslie at a conference on university financing in March. We would call it the Canadian Council on Universities and Research, and it would be established to receive annual appropriations from Parliament according to a formula to which the government would be committed in advance and subject to adequate notice of modification, so there would be continuity and financial stability. What we envision here essentially is that the existing funding under the Established Programs Financing would be transferred to this new institution. In addition, this institution would finance the operations of the three federal granting councils, the Canada Student Loans Plan or a successor scheme, and all other organizations and programs for which it was assigned responsibility by Parliament; for instance, foreign students, research chairs and institutes, bilingualism, and so on. Then, with the funding that this institution was given previously through EPF and these other current targeted federal programs, the council would make cash payments to the provincial governments on the understanding that these funds would be passed on to post-secondary institutions in the provinces.

This would be an institution which would involve the federal government, the provincial governments, and representatives of the university sector. We will not get into details on exactly how it might be structured. There are many ways it could be done. The concept we believe is important is that we could bring together the interests of the institutions of post-secondary education and the federal and provincial governments into a forum which would be a co-operative one.

A second model we suggest would be similar to the council we have outlined, except that it would not have a direct funding role and it would have only an advisory capacity.

*[Translation]*

ments provinciaux et aux représentants d'universités suffisamment de temps, soit un minimum d'un an, en attendant que des rouages et de nouveaux arrangements fiscaux de remplacement soient mis en place.

Nous ne cherchons pas à accroître les pouvoirs d'Ottawa ni à les éliminer. Nous pensons que les Canadiens doivent comprendre que dans une fédération, le gouvernement central a des pouvoirs, des compétences, des intérêts bien précis. Le gouvernement fédéral ne peut donc pas toujours agir comme arbitre entre les provinces et encore moins entre lui et les provinces. Mais il y a des secteurs où les intérêts mutuels d'Ottawa et les gouvernements provinciaux exigent qu'il y ait un arbitrage ou plutôt une collaboration. Ce sont les secteurs de politique d'intérêt national.

Nous avons indiqué dans notre mémoire trois solutions possibles qui permettraient que dans le cas d'une collaboration fédérale-provinciale, on établisse des programmes et des accords fiscaux dans le secteur universitaire. Dans chacun de ces modèles, on prévoit que les institutions recevraient des fonds de façon stable et auraient une autonomie suffisante pour qu'on ne puisse pas les considérer comme une succursale du gouvernement fédéral ou un ministère d'éducation fédéral déguisé.

Dans le premier modèle, nous proposons quelque chose dans le sens de ce que le professeur Peter Leslie a indiqué en mars lors d'une conférence tenue au sujet du financement des universités. Nous appelons ce premier modèle le Conseil canadien des universités et de la recherche et il serait conçu de façon à recevoir des affectations annuelles de crédits de la part du Parlement selon une formule que le gouvernement aurait acceptée et qu'on ne pourrait modifier sans préavis convenable ce qui assurerait sa stabilité au point de vue financier. Nous voulons essentiellement ici que les pouvoirs de financement créés en vertu du financement des programmes établis soient transférés à cette institution. De plus, cette institution financerait les opérations des trois conseils fédéraux de subventions: le Programme canadien de prêts aux étudiants ou le programme qui lui succéderait et toutes les autres organisations et programmes dont le Parlement lui donnerait la responsabilité par exemple, l'aide aux étudiants étrangers, les chaires et instituts de recherche, le bilinguisme, etc. Alors, recevant cette aide qui était fournie auparavant par le biais du financement des programmes établis, le Conseil ferait des paiements comptants aux gouvernements provinciaux qui s'engageraient à en faire profiter les institutions d'études postsecondaires de la province.

Dans cette institution, seraient donc impliqués le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les représentants du secteur universitaire. Nous n'entrerons pas dans les détails de la structure que l'on pourrait établir, mais il y aurait différentes façons de procéder. Nous croyons qu'il importe de rassembler les intérêts des institutions d'éducation postsecondaire et des gouvernements fédéral et provinciaux dans une institution coopérative.

Le deuxième modèle que nous proposons ressemblerait à ce conseil, mais n'aurait pas un rôle de financement direct mais simplement un rôle de conseiller.

## [Texte]

Another model would have this as an interprovincial mechanism, with university and federal representatives, constituted to advise the federal government.

These are just illustrations, really, of how major changes in the form of federal assistance to university education cannot be brought about without giving due consideration to all major sources of funding for post-secondary education. Certainly such changes, to be truly effective in achieving any sort of concertation on national goals, must be based on minimum agreement between the two levels of government concerning the desirable development of the university sector in Canada, and the future development of this country's university system is indeed the crux of the matter.

• 1225

There are many other approaches: we have suggested three possible variants of a federal-provincial mechanism; but we do wish to emphasize that there are national purposes which go beyond either level of government and that to promote the capacity of the universities to respond to national needs and purposes the federal and provincial governments must now find permanent co-operative mechanisms.

In concluding, and I am afraid I have gone on a little long, for which I apologize, we would just like to recall that in the arrangements that developed in 1972 and in 1977, the universities felt rather like livestock in a horse-trading operation which involved the finance ministers, essentially, and we are terribly concerned that this does not happen again.

We think the establishment of this committee is a useful device to air the policy concerns and what we would like to stress is that we feel there is still a tendency perhaps that would lead to the universities' national goals in this area being sacrificed to a kind of financial *raison d'État* and in inter-governmental power struggles. We are very concerned about this: we believe the House committee has a real challenge in ensuring that decisions on new fiscal arrangements are allowed to mature through adequate time and consultation.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Clarke.

Mr. Weatherhead, do you have any questions?

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, I think it is a very useful brief. I appreciate briefs, personally, that bring forward particular suggestions and this one has done that in their models that they have gone into in some detail. I think it is a very balanced brief.

I think that when we think of research, we are thinking more in the physical sciences, perhaps, than in the social sciences. As one who started in social and philosophical studies at Victoria College a number of years ago, I am more of the social science end, but going on into modern history I am not too sure where that leaves you after that; and into law. But I think it is, perhaps, from the layman's point of view, an area

## [Traduction]

Un autre modèle pourrait aussi être constitué par un mécanisme interprovincial où il y aurait des représentants des universités et du fédéral qui pourraient conseiller le gouvernement fédéral.

Ce sont là simplement des exemples pour indiquer que des changements importants dans la façon dont le gouvernement fédéral aide l'éducation universitaire ne peuvent être faits sans qu'on tienne compte de toutes les principales sources de financement des études postsecondaires. Ces changements, si l'on veut vraiment en arriver à un effort concerté pour réaliser des objectifs nationaux, devront être fondés sur un accord minimal conclu entre les deux paliers de gouvernement au sujet du développement souhaité pour le secteur universitaire au Canada. Et le développement du système universitaire du pays est le point capital dans l'affaire.

Les approches envisageables sont nombreuses: nous avons proposé trois variantes possibles pour un mécanisme d'entente fédérale-provinciale. Nous tenons cependant à souligner qu'il existe des objectifs nationaux qui dépassent la juridiction de l'un ou de l'autre palier de gouvernement et que, pour permettre aux universités de satisfaire aux besoins et aux objectifs nationaux, les gouvernements fédéral et provinciaux devront s'entendre sur des mécanismes permanents de coopération.

J'aimerais dire en conclusion, et je m'excuse de vous avoir entretenu si longuement, que dans les arrangements conclus en 1972 et en 1977, les universités avaient eu l'impression d'être du bétail dans une affaire de maquignonage à laquelle participaient les ministres des Finances. Nous tenons à ce que cela ne se reproduise pas.

La création de votre comité a permis à certains de donner leur avis sur les politiques envisagées. Mais nous craignons toujours, et je tiens à souligner ce point, que les objectifs nationaux des universités soient sacrifiés pour une espèce de raison d'État financière ou dans le cadre de luttes intergouvernementales pour le pouvoir. Cette question nous préoccupe beaucoup. Nous pensons qu'il incombe à votre comité de s'assurer que les décisions prises au sujet de nouveaux arrangements fiscaux aient le temps de mûrir suffisamment et soient le résultat de nombreuses consultations.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Clarke.

Monsieur Weatherhead, avez-vous des questions à poser?

**M. Weatherhead:** Monsieur le président, je pense que le mémoire qui nous a été présenté nous sera très utile. J'apprécie beaucoup, pour ma part, les mémoires qui proposent des solutions, comme le fait celui-ci, qui explique d'autre part en détail un certain nombre de modèles. Ce document est à mon sens très bien équilibré.

Lorsque nous pensons recherche, je pense que ce sont les sciences physiques plutôt que les sciences sociales qui nous viennent à l'esprit. J'ai moi-même axé mes études sur les sciences sociales et sur la philosophie lorsque j'étais à Victoria College, il y a quelques années; c'est donc ce domaine que je connais le mieux. Du côté de l'histoire moderne ou encore du droit, je ne sais pas très bien où tout cela mène. Je pense que



[Text]

which is overlooked to a great extent, perhaps overlooked by the politicians also. So I think the brief this morning, calling to our attention the different needs of the social sciences, which are very important to the well-being of this country, is very useful in that regard.

I do not know, Mr. Chairman, whether I have any particular questions at this time. We heard a very good presentation from the previous group which we questioned at some length, so I think I will just pass at the moment and cede to other members.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** No, I have no questions.

**The Chairman:** Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, I would just appreciate a comment from the witnesses. I wonder if they would agree that, from the political point of view, it is easier for federal politicians to respond positively from the point of view of social sciences simply because we represent a much larger constituency and are further away from the grassroots voters. For example, in my constituency, I respond to 90,000 constituents as compared to provincial politicians who respond to about 7,000, particularly in areas of social science research that so often appear to impinge upon these historical, religious, social and cultural movements. It is easier for us to fund it, and that in itself could be a major reason for the national government to be involved as compared to provincial governments.

• 1230

**Mr. Frank Innes (Social Science Federation of Canada):** I wonder if I could make a comment on that. I agree with that statement. I think so many of the social science issues today, bilingualism being an obvious one, but also those concerning native peoples, and so on, are national questions. There is no doubt about this.

One aspect that I would like to raise, arising from this, is of course the whole matter of Canada's external relations and the fact that the social science community has a role in terms of international development. I happen to be chairman, at the moment, of the Ontario Cooperative Committee on Latin American and Caribbean Studies, and we are concerned with language training for Latin American trade relations, and so on, and I think we overlook these things. At the moment at the universities I think the humanities area—in terms of language, in terms of business ethics, a whole lot of questions that are very pertinent to the national development of this country—is being downgraded and overlooked. I welcome any support that could be given that would help us to tackle these issues, which I suspect are very close to the political pulse of the nation at this stage.

[Translation]

les sciences sociales sont en général négligées par bon nombre de gens, et c'est peut-être même le cas des politiciens. C'est pourquoi j'ai été intéressé par ce que vous disiez au sujet des différents besoins des sciences sociales, qui jouent un rôle important au niveau de la sauvegarde du bien-être des citoyens.

Monsieur le président, je ne pense pas avoir de question à poser, du moins pour l'instant. Le coprésident nous a également présenté un mémoire fort intéressant et nous lui avons posé beaucoup de questions. Je cède donc la parole aux autres députés qui souhaitent intervenir dans cette discussion.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Non, je n'ai pas de question à poser.

**Le président:** Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Monsieur le président, j'aimerais tout simplement avoir l'avis des témoins sur quelque chose. Seriez-vous d'accord pour dire que, du point de vue politique, il est beaucoup plus facile pour les politiciens fédéraux de répondre de façon positive lorsqu'il s'agit de sciences sociales tout simplement parce que nous représentons des circonscriptions beaucoup plus grandes et parce que nous avons moins de contacts à la base? Je vous citerai un exemple de ma propre circonscription, qui compte 90,000 personnes; la circonscription d'un député provincial n'en compte qu'environ 7,000. Les mouvements historiques, religieux, sociaux et culturels sont tous touchés par les travaux de recherche entrepris dans le domaine des sciences sociales. Il nous est beaucoup plus facile de financer ces travaux, et c'est peut-être là un motif suffisant pour que le gouvernement fédéral, plutôt que les gouvernements provinciaux, soit chargé de cet aspect de la question.

**M. Frank Innes (Fédération des sciences sociales du Canada):** J'aimerais ajouter un mot. Je suis d'accord avec cette déclaration. J'estime qu'un grand nombre de problèmes qui se posent aujourd'hui dans le domaine des sciences sociales, le bilinguisme en est un évident mais il y a aussi, par exemple, ceux qui concernent les peuples autochtones sont des questions d'importance nationale. Cela ne fait pas le moindre doute.

Ceci m'amène à la question des relations extérieures du Canada et au fait que la communauté des sciences sociales a un rôle à jouer dans le domaine du développement international. Il se fait que je suis actuellement président de l'Ontario Cooperative Committee on Latin American and Caribbean Studies (comité coopératif ontarien sur les études américano-latines et antillaises), et nous nous inquiétons d'un certain nombre de choses telles que la formation linguistique requise pour les relations commerciales avec l'Amérique latine, car je considère que ce sont là des choses que nous négligeons. Aujourd'hui, dans les universités, il me semble que le domaine tout entier des humanités... entre autres les langues, l'éthique commerciale, toutes sortes de questions qui sont très importantes pour le développement national de ce pays... sont en recul et sont négligées. Je suis prêt à accepter un appui, d'où qu'il vienne, qui nous aide à faire face à ces problèmes, qui, j'en ai l'impression, sont étroitement liés à la vie politique de la nation à ce stade.

[Texte]

**Mr. John Trent (Executive Director, Social Science Federation of Canada):** I might just make an additional comment, Mr. Chairman. One of the things we have noticed in the last few years, in the last 10 years, is that in the area of research, funding from the provincial governments as a proportion of the national funding of all research has increased. As part of that, one of the trends has been that virtually all of this provincial support of research has gone into the natural and life sciences. We are very worried about this trend, that the provincial governments—which after all are responsible for health, for social conditions, for social welfare, and so on—are not fully considering their own responsibilities in the funding of social science research. So there is that other side of the question as well, although your point is quite correct.

**Mr. Thacker:** My second question, Mr. Chairman: As I, for the first time, look at the three models that you have put forth as possible mechanisms, it strikes me that the implications are that they all have quite an impact on provincial governments. I am wondering if you honestly believe these have any capacity to wash at this time, in view of our Canadian history, the unique situation of Quebec in more distant history, and even the current situation where we have the constitution and the energy issues, both of which impact so adversely on western Canada—from western Canada's point of view. Do you really think this can wash at this time, or are you putting it forth as a matter of logic only?

**Mr. G. Clarke:** Professor Trent is our constitutional expert.

**Mr. Trent:** Yes, we do believe it not only can work but it must work. In fact, Canada is disastrously behind almost every other major federation in the field of developing co-operative networks of institutions and relations between the federal and provincial governments and in areas of specialized interests, such as education. The fact is that the provinces look as though they may have a choice in the near future of either accepting much less funding, and therefore having to pick up a lot of funding, or working in some co-operative way as between the two governments. I think there is a possibility here for encouraging them in that direction.

I think the other function, of course, not only of this committee but of Parliament, is that of taking a role of leadership. We have tried to spell out here the difference between what is purely in the interests of the federal government and what may be purely in the interests of the provincial governments, to show that there are common interests. All the federalist analyses of the last years have indicated that we cannot continue to exist with the watertight theory of compartmentalizing the jurisdictions between the federal and provincial governments, yet for effective government we also know that there must be clear divisions. So if there are going to be clear divisions, what can one do? One can only find new mechanisms, and develop new mechanisms, as other federal

[Traduction]

**M. John Trent (directeur administratif de la Fédération des sciences sociales du Canada):** J'aimerais ajouter un mot, monsieur le président. Une des choses que nous avons remarquées au cours de ces dix dernières années, était que la part des gouvernements provinciaux dans le financement de la recherche a augmenté par rapport à celle du gouvernement fédéral. Ceci a notamment eu pour effet que pratiquement toute cette aide provinciale est allée à la recherche dans le domaine des sciences naturelles et des sciences de la vie. Ceci nous inquiète beaucoup, car les gouvernements provinciaux... qui, après tout, sont responsables de la santé et du bien-être social, etc. ne font pas vraiment face à leurs propres responsabilités pour ce qui est du financement de la recherche en sciences sociales. Nous avons donc aussi là un autre aspect de la question, encore que votre observation soit tout à fait correcte.

**M. Thacker:** Voici ma seconde question, monsieur le président: en examinant pour la première fois les trois modèles que vous nous avez présentés comme mécanismes possibles, je suis frappé par l'impact sur les gouvernements provinciaux qu'ils impliquent. Croyez-vous honnêtement qu'ils puissent marcher, dans la conjoncture actuelle, compte tenu de l'histoire de notre pays, du caractère unique et de la situation du Québec dans le passé, et même de la situation actuelle où nous sommes confrontés aux problèmes de la Constitution et de l'énergie qui ont un effet si négatif sur l'ouest du Canada... du moins aux yeux de celui-ci? Croyez-vous vraiment que ceci pourrait passer aujourd'hui, ou nous présentez-vous simplement ces modèles comme des exercices logiques?

**M. G. Clarke:** Le professeur Trent est notre expert constitutionnel.

**M. Trent:** Oui, nous sommes convaincus que non seulement cela peut marcher mais que cela doit marcher. En fait, le Canada est terriblement en retard par rapport à toutes les autres grandes nations fédérales dans le domaine du développement de réseaux coopératifs d'institutions et de relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans les domaines d'intérêts spécialisés, tels que l'éducation. Le fait est qu'il semble que dans un proche avenir, les provinces auront à choisir entre accepter un financement nettement réduit, ce qui les obligera à le rendre en grande partie à leur charge, ou travailler avec le gouvernement fédéral dans un cadre coopératif quelconque. Je crois que nous avons ici l'occasion de les encourager à suivre cette voie.

Je considère naturellement que l'autre fonction, non seulement de ce comité mais du Parlement, est d'assurer le leadership dans ce domaine. Nous nous sommes efforcés de faire ressortir la différence qui existe entre ce qui est purement dans l'intérêt du gouvernement fédéral et ce qui peut être purement dans l'intérêt des gouvernements provinciaux, afin de montrer qu'il existe des intérêts communs. Toutes les analyses du système fédéral de ces dernières années ont abouti à la conclusion que nous ne pouvons pas continuer à exister en nous fiant à la théorie d'une compartimentalisation étanche des juridictions entre les gouvernements fédéral et provinciaux; et pourtant, nous savons aussi qu'un gouvernement efficace exige des séparations bien tranchées. Si donc celles-ci sont nécessaires,



[Text]

tions have, to bring the two governments together to co-operate in these areas of specialized interest with the parties concerned. For instance, we are in the education field, but it would be the same in health or any other area. We do not believe that it is beyond the possibilities of political leadership. I think the population would certainly support whoever took that sort of leadership role and moved in that direction.

• 1235

**Mr. Thacker:** I wonder, Mr. Chairman, if the witnesses would respond to the general statement that Canadians collectively have decided that we want to have a very highly developed hospital system, post-secondary education and medicare; in short a really highly social democratic form of life. We seem to want to have the benefits that Sweden has without the taxation that Sweden has. I wonder if your group has looked at the taxation level in Canada vis-à-vis other federations, particularly at the tax expenditure account. How do you react to that?

**Mrs. Vikis-Freibergs:** Mr. Chairman, I do not think we have looked at this matter and I do not think we have data on it.

**M. Loiselle:** Merci, monsieur le président.

En voyant vos trois modèles et en suivant un peu votre exposé, je suis presque tenté de vous dire qu'avec raison, vous voulez placer l'enseignement universitaire au-dessus des juridictions telles que connues ou interprétées aujourd'hui parce que vous semblez définir le rôle des universités, et particulièrement de votre groupe, comme étant des institutions répondant au défi nouveau de la nation canadienne.

Maintenant, je pense que tous mes collègues, tous les membres de ce comité, ne peuvent pas faire autrement qu'être des plus sensibles aux préoccupations des provinces qui, de plus en plus, demandent non seulement de l'autonomie et de la flexibilité, mais carrément de faire ce qu'elles veulent dans leur champ de juridiction.

Personnellement, je n'ai pas d'objection à voir un conseil des universités, comme vous le mettez dans chacun de vos modèles, agir soit comme groupe consultatif ou carrément comme groupe responsable de distribution des fonds. Mais comment vos collègues du Québec, et je ne parle pas au niveau du gouvernement mais dans les universités, réagissent-ils à de telles propositions? Autrement dit, quelle a été la participation des universitaires québécois dans la préparation de ce rapport?

**Mme Vikis-Freibergs:** Monsieur le président, c'est difficile de prétendre représenter nos collègues québécois d'une manière quelconque. Nous avons essayé de faire un consensus parmi les gens que nous avons pu contacter. Je peux vous dire, étant moi-même professeur dans une université québécoise, qu'il y a bien des positions différentes parmi mes collègues quant au rôle des universités dans la société et, certainement, quant au financement des universités, ces réactions étant

[Translation]

que pouvons-nous faire? Tout ce que nous pouvons faire c'est trouver et élaborer de nouveaux mécanismes, comme d'autres fédérations l'ont fait avant nous, qui amèneront les deux gouvernements à coopérer avec les parties en cause dans ces domaines spécialisés. Nous sommes par exemple dans le domaine de l'éducation, mais ce serait la même chose dans celui de la santé ou de n'importe quel autre domaine. Nous ne croyons pas que cela dépasse les possibilités d'un leadership politique. Je suis convaincu que la population soutiendrait celui qui assumerait un tel rôle et prendrait cette direction.

**M. Thacker:** Je me demande, monsieur le président, si les témoins auraient des observations à faire sur un énoncé général tel que celui-ci: les Canadiens ont collectivement décidé qu'ils veulent avoir un système hospitalier, un enseignement postsecondaire et un système d'assurance-maladie très développés, en d'autres termes, un très haut niveau de vie sur le plan social et démocratique. J'ai l'impression que nous voulons jouir des avantages de la Suède sans avoir à en payer les impôts. Votre groupe a-t-il comparé le système d'imposition canadienne à celui des autres fédérations, en particulier en ce qui concerne les dépenses. Qu'en pensez-vous?

**Mme Vikis-Freibergs:** Monsieur le président, je ne pense pas que nous nous soyons penchés sur cette question et je ne crois pas que nous disposions des données nécessaires.

**Mr. Loiselle:** Thank you, Mr. Chairman.

After looking at your three models and listening to your comments, I am rather tempted to agree that you are right to place post-secondary education above jurisdictions as we know or interpret them to-day, since you seem to define the role of universities, particularly of your group, as being institutions which respond to the new challenge facing Canada.

Now, I feel that all my colleagues on this Committee cannot be anything but sensitive to the concerns of the provinces which increasingly ask, not only for more autonomy and flexibility, but to simply do what they want to do within their own jurisdictions.

I have no personal objection to a Council of universities, such as the one you use in your three models, acting as an advisory group, or more directly, being in charge of fund allocation. But how do you colleagues in Quebec... in universities, not in the government... react to such proposals? In other words, how much input did they have in this report?

**Mrs. Vikis-Freibergs:** It is difficult, Mr. Chairman, to claim that we represent our Quebec colleagues in any shape or form. We tried to establish a consensus among the people we managed to contact. I can tell you, since I teach in a Quebec university, that my colleagues' positions vary a great deal as to the role of universities in society, and most certainly, as to their funding. Needless to say, these reactions are closely linked to their political convictions.

## [Texte]

intimement liées, bien sûr, aux convictions politiques de chacun.

J'aimerais pourtant revenir sur l'idée du rôle respectif du provincial et du fédéral dans les universités et dans l'éducation post-secondaire.

Il nous semble malheureux que l'on considère ce domaine d'une manière antagoniste, c'est-à-dire que d'un côté c'est la thèse, de l'autre côté, l'antithèse. C'est soit l'un des gouvernements qui en est responsable, disons le provincial, et si ce n'est pas cela, c'est donc le fédéral. Donc, c'est tout ou rien, c'est noir ou blanc, thèse ou antithèse. Ce que nous aimerions voir, nous, c'est la synthèse, c'est-à-dire une coopération qui tienne compte de la responsabilité provinciale, de l'autonomie provinciale, et donc des droits acquis des régions différentes du Canada, sans oublier pourtant le côté national de l'éducation supérieure.

Je ne vous donne qu'un exemple. Si, par exemple, la formation francophone n'était limitée qu'à la province de Québec, que deviendraient les universitaires francophones du Nouveau-Brunswick ou du Manitoba? Il y a quand même des régions francophones ailleurs au pays et il est très difficile de répondre à leurs aspirations culturelles et linguistiques en ne considérant que la province de Québec comme représentante de la francophonie au Canada. Alors, si ce n'était que pour cet aspect de la langue, il nous semble qu'une présence fédérale dans le sens d'interventions qui défendraient certaines préoccupations nationales, et je cite la culture et la langue comme étant de celles-là, serait justifiée à condition, bien sûr, qu'elle ne vienne pas empiéter sur les droits acquis et les aspirations légitimes des diverses régions du pays.

• 1240

**M. Loiselle:** Merci.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Non, merci.

**Le président:** Eh bien, je vous remercie de votre présentation. Nous nous excusons de vous avoir fait attendre 25 ou 30 minutes. Je pense que votre mémoire nous sera extrêmement utile dans l'évaluation que nous avons à faire qui est peut-être un peu limitée. Le professeur Freibergs a dit au début que vous souhaitiez qu'il y ait une discussion sur des questions importantes autres que la question peut-être limitée de la fiscalité. Plusieurs députés de ce groupe partagent cette préoccupation. Malheureusement, on ne peut pas tout faire en même temps. Cependant, vous avez parfaitement raison de dire que ce dont nous discutons a des implications importantes dans des questions politiques beaucoup plus profondes que simplement la fiscalité.

Alors, je vous remercie de votre mémoire. Il nous sera très utile. J'espère que si plus tard nous avons besoin d'autres renseignements pour notre étude, nous pourrions toujours compter sur votre collaboration.

**Mme Vikis-Freibergs:** Certainement. Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** The meeting is adjourned until 3.30 this afternoon in Room 209.

## [Traduction]

I would still like to go back to the concept of respective roles of the Federal and provincial governments in universities and in post-secondary education.

It seems a pity that this creates two antagonistic points of view, a thesis and an antithesis, so to speak. One of the governments, let us say the provincial government, is responsible, or it is the federal government. So, it is all or nothing, black or white, thesis of antithesis. What we would like to see, is a synthesis, a cooperative approach that would take into account provincial responsibilities, as well as provincial autonomy, which means the rights acquired by different regions of Canada, without forgetting the national dimension of post-secondary education.

For example, if Francophone education was restricted to the Province of Quebec, what would happen to the francophone in the universities of New-Brunswick and Manitoba? After all, there are other francophone areas in our country, and it is very difficult to respond to their cultural and linguistic aspirations by considering Quebec as the only representative of francophony in Canada. For that alone, it seems to us that federal intervention in favour of certain national concerns, and that includes cultural and language, would be justified, as long as it does not encroach upon the acquired rights and legitimate aspirations of the various regions of our country.

**Mr. Loiselle:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** No, thank you.

**The Chairman:** Well, thank you for your presentation. We apologize for having kept you waiting for nearly half-an-hour. I think that your brief will be extremely helpful for our evaluation, which may be a little limited in scope. Professor Freibergs said at the beginning that you were in favour of a debate on other important issues, apart from the possibly narrow field of taxation. Several M.P.s in this group share this concern. Unfortunately, all issues cannot be addressed at the same time. In any event, you are perfectly right to say that the questions under discussion have a significant impact on political issues that go much deeper than mere taxation.

Thank you again for your brief; it will be most useful. I hope that if we need further information for our study, we shall be able to count on your cooperation.

**Mrs. Vikis-Freibergs:** Certainly. Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** La séance est levée et reprendra à 3 h 30 cet après-midi dans la salle 209.



[Text]

## AFTERNOON SITTING

• 1534

**The Chairman:** Order, please. We are continuing our study of our mandate that we received from the House of Commons on the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, establish programs financing, and other fiscal arrangements between the federal government and the provinces. We have before us this afternoon representatives from the Progressive Conservative Youth Federation, Mr. Greg Thomas, President, and Mr. Alister Campbell, Post-Secondary Director.

• 1535

We have received a copy of the submission from the group. Do you wish to read it into the record? If we append it, then you can just summarize it; you do not have to read every word. But it is up to you.

**Mr. Greg Thomas (President, Progressive Conservative Youth Federation of Canada):** It is rather brief so perhaps we will read it.

**The Chairman:** Okay. Then we will not have to append it. Mr. Thomas.

**Mr. Thomas:** Thank you. Mr. Chairman, we present this brief this afternoon on behalf of the Progressive Conservative Youth Federation of Canada. Our federation represents some 20,000 young people, high school students, university and community college students as well as young workers across Canada. We have been asked by a number of these members to make clear to the current federal government our concerns about the future federal funding of post-secondary education.

Our concerns are very basic. We believe any young citizen of Canada who is willing to work hard must be given the opportunity to receive higher education at the university or community college level. We also believe that any and all students who attend these institutions of higher learning have the right to good education, with classes of a reasonable size, up-to-date facilities, and professors who are leaders in both the teaching and research aspects of education. In the course of our research, we have been forced to the conclusion that the Liberal government does not share these concerns.

Since late 1980, rumours have been circulating about the federal government's intentions to reduce its transfers to the provincial governments. Finance Minister MacEachen, in his budget speech of October 28, 1980, indicated his intentions of "achieving significant savings" in this area. In January, when Mr. MacEachen was asked about the specifics of these planned cuts, he insisted that nothing had been decided yet and that no plans had been presented to Cabinet.

[Translation]

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le président:** La séance est ouverte. Nous poursuivons l'étude du mandat qui nous a été confié par la Chambre des députés en ce qui concerne le Régime d'assistance publique du Canada, les accords de recouvrement d'impôts, les paiements de péréquation, le financement des programmes établis, et divers autres accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous avons devant nous cet après-midi M. Greg Thomas, président, et M. Alister Campbell, directeur des études postsecondaires de la Fédération des jeunes progressistes conservateurs.

Nous avons reçu un exemplaire du mémoire présenté par ce groupe. Désirez-vous le lire ou qu'il figure tel quel au procès-verbal? Si nous le mettons en annexe, vous pouvez vous contenter de le résumer; vous n'êtes pas obligé de le lire mais c'est à vous de choisir.

**M. Greg Thomas (président de la Fédération des jeunes progressistes conservateurs du Canada):** Il est assez court, nous pourrions donc peut-être le lire.

**Le président:** D'accord. Nous ne serons donc pas obligés de le joindre en annexe. Vous avez la parole.

**M. Thomas:** Merci. Monsieur le président, nous présentons ce mémoire au nom de la Fédération des jeunes progressistes conservateurs du Canada. Notre Fédération représente quelque 20,000 jeunes, élèves des écoles secondaires, étudiants d'universités et de collèges communautaires ainsi que jeunes travailleurs de tous les points du Canada. Un grand nombre de nos membres nous ont demandé d'exposer clairement au gouvernement fédéral actuel nos préoccupations en ce qui concerne le futur financement fédéral de l'enseignement postsecondaire.

Ces préoccupations sont très simples. Nous estimons que tout jeune citoyen canadien qui est prêt à travailler dur doit avoir la possibilité de recevoir une instruction au niveau universitaire ou à celui des collèges communautaires. Nous estimons également que tous les étudiants, quels qu'ils soient, qui fréquentent ces établissements d'enseignement supérieur ont le droit de recevoir un enseignement de qualité, dans des classes aux effectifs raisonnables, et dans des locaux modernes, avec des professeurs qui sont des chefs de file en tant qu'enseignants et chercheurs. Les recherches que nous avons effectuées nous ont amenés à conclure que le gouvernement libéral ne partage pas ces préoccupations.

Depuis la fin de 1980, les rumeurs circulent sur l'intention du gouvernement fédéral de réduire les transferts de fonds au profit des gouvernements provinciaux. Le ministre des Finances, M. MacEachen, a déclaré, dans son discours de présentation du budget, le 28 octobre 1980, qu'il avait l'intention de «faire des économies importantes» dans ce domaine. En janvier, lorsqu'on a demandé à M. MacEachen de donner des précisions sur les compressions budgétaires envisagées, il a répété avec insistance que rien n'avait encore été décidé et qu'aucun plan n'avait été présenté au Cabinet.

*[Texte]*

There seems to be no question that these cuts will come. The fact that this task force is meeting is indicative of the government's intentions. And when these cuts come, they will come in the areas of education and health care. Provinces will be unable to provide the same levels of services. The implications of these cuts in services are already large, but there seems to be more involved. The Minister of Health has already stated unequivocally that there will be no cuts in federal funding to the provinces in the area of health care. This means that the brunt of the projected federal savings must be borne by the post-secondary institutions in each province. The implications of these cuts are staggering.

In terms of both accessibility and quality education, these cuts could prove seriously damaging to students. According to statistics provided by the Canadian Association of University Teachers, the University of Toronto alone would receive cuts in the area of some \$100 million. There is no question that the universities will be unable to put up with cuts like these; nor will the provinces. This will mean that the onus of the costs will fall on the students. Again taking the University of Toronto as an example, a \$100 million cut spread over 35,000 students could mean a tuition hike in the area of \$3,000 per year. For the average Arts and Science student at the University of Toronto, this means a threefold increase in tuition. Students may soon be paying \$16,000 tuition for a four-year tuition program. We will have to take out a mortgage on our education or drop out of school for two or three years to earn the money. It is only when the problem is put in these terms that the frightening implications become clear.

Monique Bégin, Minister of Health, has already stated publicly that she believes our post-secondary system to be elitist. Clearly this problem can only be made worse by a 300 per cent increase in tuition. The concept of equality of opportunity is central to the Canadian way of life. Accessibility to higher education is threatened by the projected federal cuts in funding. As such, any efforts to institute such sweeping cuts can only be termed regressive and short sighted.

But our concerns do not stop with the possibility of 300 per cent tuition hikes. Large cuts in federal funding also threaten the quality of post-secondary education. The situation brings "no-win" problems to the students. If the universities hike tuition 300 per cent, then large numbers of potential students will find higher education beyond their financial means. If the universities do not pass the entire burden along to the students, class sizes will mushroom, facilities will no longer be adequately maintained, and talented professors will find higher salaries and better research opportunities elsewhere. In our daily contact with students across Canada, we receive constant examples of serious underfunding in the area of education. Our universities need help. We are concerned that the current federal government does not adequately understand this point.

*[Traduction]*

Il est hors de doute que ces coupures se produiront un jour. La création même de votre groupe de travail témoigne des intentions du gouvernement. Lorsque ces coupures seront faites, elles le seront dans le domaine de l'éducation et de la santé. Les provinces ne seront pas en mesure de fournir le même niveau de services. Mais si les services en souffriront beaucoup, il y a plus. Le ministre de la Santé a déjà déclaré sans ambages qu'il n'y aura aucune coupure des subventions fédérales aux provinces dans le domaine de la santé. Ceci signifie que ce sont les établissements d'enseignement postsecondaire de chaque province qui seront les principales victimes de ces compressions budgétaires, dont les conséquences seront extrêmement graves.

Qu'il s'agisse de l'accès à l'éducation ou de sa qualité, ces coupures pourraient être très dommageables pour les étudiants. D'après les statistiques fournies par la Canadian Association of University Teachers, l'université de Toronto à elle seule perdrait une centaine de millions de dollars. Il est hors de doute que les universités seront incapables d'absorber des coupures budgétaires de cette importance; il en ira de même des provinces. Ceci signifie que le fardeau financier supplémentaire tombera sur les épaules des étudiants. Si je reprends de nouveau l'université de Toronto comme exemple, une réduction de \$100 millions répartie sur 35,000 étudiants se traduirait par une augmentation annuelle des frais de scolarité de l'ordre de \$3,000. Pour l'étudiant moyen en arts et en sciences de cette université, cela signifie que ses frais seront multipliés par trois. Le jour n'est peut-être pas loin où les étudiants devront payer \$16,000 pour un programme d'études de quatre ans. Nous serons obligés d'hypothéquer notre éducation ou d'abandonner nos études pendant deux ou trois ans pour gagner de l'argent. Il faut présenter le problème en ces termes pour qu'apparaissent clairement ces terrifiantes répercussions.

Monique Bégin, le ministre de la Santé, a déjà déclaré publiquement qu'elle considère notre système postsecondaire comme élitiste. Il est manifeste qu'une augmentation de 300 p. 100 des frais de scolarité ne peut qu'aggraver la situation. Le principe de l'égalité des chances est un des éléments fondamentaux de la vie canadienne. L'accès à l'enseignement supérieur est menacé par les coupures que le gouvernement fédéral envisage de faire dans les subventions. En ce sens, tout effort déployé pour instituer des coupures aussi radicales ne peut être considéré que comme rétrograde et à courte vue.

Mais nos inquiétudes ne s'arrêtent pas à la possibilité d'une augmentation de 300 p. 100. Une réduction importante des subventions fédérales menace également la qualité de l'éducation postsecondaire. Une telle situation pose des problèmes insolubles aux étudiants. Si les universités augmentent leurs frais d'étude de 300 p. 100, un grand nombre d'étudiants en puissance n'auront plus les moyens suffisants pour entrer dans l'enseignement supérieur. Si les universités ne les laissent pas assumer la totalité de la charge financière, les effectifs des classes deviendront pléthoriques, les installations cesseront d'être correctement entretenues, et des professeurs de talent trouveront ailleurs des salaires plus élevés et de meilleures possibilités de recherche. Au cours de nos contacts quotidiens avec les étudiants de tous les points du Canada, nous relevons



[Text]

[Translation]

des exemples constants de graves insuffisances de financement dans le domaine de l'éducation. Nos universités ont besoin d'aide. Nous craignons que le gouvernement fédéral ne comprenne pas ce point comme il le faut.

• 1540

It is at this point that the problems of federal funding reductions go beyond the immediate concerns of our campus constituents and reach all of our younger members in high schools across the provinces. A decline in the quality of post-secondary education means that future campus students will not receive a decent academic education, and will find it far more difficult to receive proper skills training at community colleges.

As you are doubtless aware, Canada has been forced to import a great deal of skilled labour in recent years. Education must remain a key in Canada's economic industrial development. Federal cuts in post-secondary education would seem to fly in the face of this basic necessity.

Some people have argued that the return on funding of education is difficult to determine. While we acknowledge that this return is unquantifiable, we strongly believe that higher education is immensely significant in the growth of any western industrialized economy. Economic growth demands economic leadership. This leadership will come from those educated in our universities and community colleges. Cuts in funding will weaken the pool of economic leaders. We do not believe that the federal government's accountants have realized this simple fact.

There is another aspect of the economy where federal funding cuts could bring serious damage. This is the 20th century, gentlemen, and economic success requires technological research and the development of these new technologies to give Canadian industry a comparative advantage in new fields.

The potential for research on university campuses across Canada is not limited by the intellectual capacities of our professors. It is limited only by the paucity of funds provided for research and development. Cuts in federal funding to universities and community colleges will inevitably weaken Canadian research. Here again, the federal cost accountants seem to ignore the serious implications of their projected actions.

It would be wrong, however, to discuss these issues without putting them in their political context. It is an uncontestable fact that in the three years since 1977 federal funding intended for universities has increased some 46 per cent. It is also clear that over the same period, provincial operating grants, including sponsored research increased only some 25 per cent. Even more serious is the problem of provincial governments taking money officially intended for post-secondary education and spending it in other areas.

C'est à ce point que les problèmes de la réduction des subventions fédérales dépassent les préoccupations immédiates de nos membres sur les campus pour atteindre l'ensemble de nos jeunes membres des écoles secondaires des diverses provinces de notre pays. Un déclin de la qualité de l'instruction postsecondaire signifie que les futurs étudiants ne recevront pas un enseignement universitaire acceptable, et qu'ils éprouveront beaucoup plus de difficulté à obtenir une formation professionnelle appropriée dans les collèges communautaires.

Comme vous le savez sans aucun doute, le Canada a été contraint d'importer un grand nombre d'ouvriers spécialisés au cours de ces dernières années. L'éducation doit demeurer un élément clé du développement économique et industriel du Canada. Le gouvernement fédéral semble aller totalement à l'encontre de cette nécessité fondamentale en réduisant les subventions destinées à l'enseignement post-secondaire.

Certaines personnes prétendent qu'il est difficile de déterminer les bénéfices du subventionnement de l'enseignement. Nous reconnaissons volontiers qu'ils ne sont pas quantifiables, mais nous sommes absolument convaincus que l'enseignement supérieur joue un rôle fondamental dans le développement de l'économie de n'importe quel pays industrialisé de l'Occident. Cette croissance exige un leadership économique, et celui-ci viendra d'un de ceux qui ont été formés dans nos universités et nos collèges communautaires. La réduction des subventions affaiblira cette réserve de chefs de file de l'activité économique. Nous ne croyons pas que les comptables du gouvernement fédéral aient compris ce fait pourtant si simple.

Il existe un autre aspect de l'économie où ces coupures pourraient avoir des effets très nuisibles. Nous sommes au XX<sup>e</sup> siècle, Messieurs, et la réussite économique s'appuie sur la recherche technologique et le développement des techniques qui donneront à l'industrie canadienne un avantage relatif dans de nouveaux domaines.

Le potentiel de la recherche sur les campus des universités canadiennes n'est pas limité par la capacité intellectuelle de nos professeurs. Il n'est limité que par l'insuffisance des fonds alloués à la recherche et au développement. La réduction des subventions fédérales aux universités et aux collèges communautaires ne peut qu'affaiblir la recherche canadienne. Encore une fois, les comptables fédéraux semblent ignorer les graves répercussions des mesures qu'ils se proposent de prendre.

Ce serait cependant une erreur de discuter de ces questions sans les replacer dans leur contexte politique. Il est incontestable qu'entre 1977 et 1980 les subventions fédérales destinées aux universités ont augmenté d'environ 46 p. 100. Il est tout aussi clair qu'au cours de la même période, les subventions de fonctionnement provinciales y compris l'appui accordé à la recherche, n'ont augmenté que de quelque 25 p. 100. Il y a un problème encore plus grave, qui est celui des gouvernements

*[Texte]*

The federal government's frustration with this state of affairs is understandable, but the federal government must also appreciate the simple fact that in 1980-81, 76 per cent of all post-secondary education was funded by the federal government. An abrupt halt to this funding would be crippling to the Canadian education system. Negotiation with the provinces over future funding of education is imperative. If the federal government wishes to more specifically earmark certain funds for provincial dispensation, then the interests of the students would be well served. But an abrupt termination of federal funding would represent a lamentable abdication of responsibility on behalf of a government which must oversee the general economic growth of Canada.

In certain quarters the government's moves to cut federal grants to the provinces have been interpreted as yet another aspect of the current feud between federal and provincial governments. It is at this point that our constituents become angry. Research and development is inextricably linked to Canadian economic leadership in world markets. General accessibility to higher education is central to the moral basis of the Canadian way of life. Our education is central to the future prosperity of Canada.

It would almost seem that the federal government is gambling over the issue of education funding. It would almost seem as if the federal government is playing political dice with our future and the future of Canada. This is unacceptable to our constituents. We believe that it would also be unacceptable to the citizens of Canada.

In this brief we have outlined our serious concerns with the projected changes in the established program financing arrangements of 1977. Our concern is for the students and young people of this country. We see in the government's plans a serious lack of appreciation for the national importance of accessible education, good education, and advanced research and development. This failure in vision is a serious threat to all of us. In examining the political nature of this failure, we have seen the nature of the federal frustration with provincial funding.

• 1545

It is clear that federal-provincial negotiations are necessary. We fear, though, that a reasonable approach like this will fall by the wayside in the course of the larger federal-provincial dispute. We urge this committee to make clear to the government that the vital importance of education is essential to Canadian economic prosperity. We also urge this committee to take this message back to that government. The education of Canadian youth is too important to the future of Canada for it to be treated as a political issue. The youth of this country

*[Traduction]*

provinciaux qui dépensent l'argent officiellement destinés à l'éducation postsecondaire à des fins totalement différentes.

Le sentiment de frustration qu'en conçoit le gouvernement fédéral est tout à fait compréhensible, mais celui-ci doit également comprendre un fait fort simple: en 1980-1981, 76 p. 100 de l'enseignement postsecondaire dans sa totalité a été financé par lui. Une interruption brutale de cette aide financière paralyserait le système éducatif canadien. Il est absolument indispensable d'entreprendre des négociations avec les provinces pour déterminer les subventions qui seront accordées à l'avenir à l'enseignement. Si le gouvernement fédéral désire affecter spécialement certains fonds pour que les provinces en assurent la répartition, l'intérêt des étudiants sera bien servi. Mais la suppression brutale de son aide financière constituerait une abdication lamentable de ses responsabilités de la part d'un gouvernement qui a pour mission d'orchestrer la croissance économique générale du Canada.

Dans certains secteur du gouvernement, le mouvement en faveur de la réduction des subventions fédérales aux provinces a été interprété comme une nouvelle manifestation du conflit qui oppose actuellement le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. C'est là où la colère gagne nos membres. La recherche et le développement sont inextricablement liés au leadership économique canadien sur les marchés mondiaux. L'accès général à l'enseignement supérieur constitue la pierre d'achoppement de l'éthique sur laquelle repose le mode de vie canadien. Notre éducation est le pivot de la prospérité future du Canada.

Il semble également que le gouvernement fédéral spéculer sur ces subventions. On a presque l'impression qu'il joue notre avenir et celui du Canada comme à une partie de poker. Nos membres estiment cette attitude inacceptable, et nous sommes convaincus qu'elle le serait tout autant aux citoyens canadiens.

Nous avons fait état dans ce mémoire des graves inquiétudes que nous nourrissons à l'égard des changements envisagés pour le programme de subventions établi en 1977. Ces inquiétudes nous sont inspirées par le sort des étudiants et des jeunes de ce pays. Les plans du gouvernement nous paraissent témoigner d'un sérieux manque de compréhension de l'importance nationale de l'accessibilité à l'instruction, la bonne, ainsi qu'à la recherche et au développement avancés. Cette politique à courte vue constitue une sérieuse menace pour nous tous. Lorsque nous en avons examiné le caractère politique, nous avons vu quelle était la nature du sentiment de frustration des autorités fédérale à l'égard des subventions destinées aux provinces.

Des négociations fédérales-provinciales sont manifestement nécessaires. Nous craignons cependant qu'une démarche aussi raisonnable que celle-ci ne soit négligée dans le contexte plus large de la querelle fédérale-provinciale. Nous demandons instamment à ce comité de bien faire comprendre au gouvernement que l'importance vitale de l'éducation est un facteur essentiel de la prospérité économique canadienne. Nous lui demandons aussi instamment de transmettre ce message au gouvernement. L'éducation des jeunes Canadiens a trop d'im-



*[Text]*

must not be treated as pawns in a fiscal tug-of-war. This country can ill afford such childish games.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Thomas.

Any questions?

Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** You say the federal government is paying 76 per cent of education costs at the post-secondary level. Why should the federal government not reduce its share to 50 per cent, as existed prior to the Established Programs Financing Act, and demand the provinces pay their equal share?

**Mr. Thomas:** I think, Mr. Blenkarn, we are both looking at figures supplied to us by the federal government, when they state that they are funding 76 per cent. If you looked at some of the other programs which were in operation prior to the arrangements of 1977 and which have been folded into Established Programs Financing, you would probably find that in fact 76 per cent is a little high. Probably the federal government is not paying such a substantial amount. While you may suggest the provinces pay an equal share, I think the whole question of federal-provincial co-operation in post-secondary education merits a great deal more investigation than would appear to have been given it at this stage by the federal government.

**Mr. Blenkarn:** The information we have had presented to us is that during the thirties and in the forties and in the early part of the fifties, students paid up to 30 per cent of the cost of education. Students are at present paying 10 to 12 per cent of the cost of education. Why should tuition fees not go back to the position they were prior to the enormous federal involvement?

**Mr. Alister Campbell (Post-Secondary Director, Progressive Conservative Youth Federation):** If I might answer that, Mr. Blenkarn, there are some serious implications to the rapid increase in the amount students are expected to pay in this area, first of all to accessibility, unless programs were to be initiated to make all students who have a lower income, or who come from a lower income bracket, reach the kind of income which could make them go to university at 30 per cent, as you have listed. It would not be worth while, I think, or in the interest of the country, if the government were to impose that kind of rate.

Secondly, while you have mentioned the thirties, forties and fifties, you also have to appreciate that during that time there were significant regional disparities between the university systems in various provinces, and I do not think it would be in the interest of the federal government to return the country to that kind of situation, where a student in one province would receive a lower-quality education because his province was

*[Translation]*

portance pour l'avenir du Canada pour qu'on en fasse une question politique. La jeunesse de ce pays ne doit pas être traitée comme des pions sur l'échiquier de la fiscalité. Notre pays n'a pas les moyens de s'offrir des jeux aussi enfantins.

**Le président:** Merci, monsieur Thomas.

Avez-vous des questions?

Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Vous avez dit que le gouvernement fédéral assume 76 p. 100 du coût de l'enseignement au niveau postsecondaire. Pourquoi ne ramènerait-il pas sa part à 50 p. 100, comme c'était le cas avant la Loi sur le financement des programmes établis, et pourquoi ne demanderait-il pas aux provinces de payer une part égale?

**M. Thomas:** Je pense, monsieur Blenkarn, que nous parlons tous deux de chiffres fournis par le gouvernement fédéral, lorsque celui-ci déclare que sa part est de 76 p. 100. Si vous examiniez certains des autres programmes qui fonctionnaient avant les dispositions adoptées en 1977 et qui ont été incorporés dans le financement des programmes établis, vous vous apercevriez probablement que ce chiffre est en fait un peu fort. Il est vraisemblable que le gouvernement fédéral ne paie pas un pourcentage aussi élevé des subventions. Vous pouvez sans doute proposer la parité pour les provinces mais je crois que toute la question de la coopération fédérale-provinciale dans le domaine de l'instruction postsecondaire mérite d'être étudiée de beaucoup plus près que ne semble l'avoir fait jusqu'à présent le gouvernement fédéral.

**M. Blenkarn:** Les renseignements qui nous ont été fournis indiquent qu'au cours des années trente et quarante ainsi qu'au début des années cinquante, les étudiants payaient jusqu'à 30 p. 100 du coût de leur éducation. Ils n'en paient actuellement que de 10 à 12 p. 100. Pourquoi ne pas revenir aux frais d'études qui existaient avant l'énorme contribution du gouvernement fédéral?

**M. Alister Campbell (directeur pour les études postsecondaires, Fédération des jeunes progressistes conservateurs):** Si vous me permettez de répondre à cette question, monsieur Blenkarn, l'augmentation rapide des sommes que les étudiants devraient payer dans ce domaine a des conséquences sérieuses. En premier lieu, elle affecte leur possibilité d'accès à l'enseignement supérieur, à moins que l'on ne crée des programmes qui permettraient à tous ceux qui ont de faibles revenus, ou qui sortent de familles aux ressources modestes, de parvenir à gagner suffisamment d'argent pour payer 30 p. 100 du coût de leurs études universitaires, comme vous l'avez indiqué. Je ne pense pas que cela vaudrait la peine, ou que ce soit d'ailleurs dans l'intérêt de notre pays, que le gouvernement impose des taux pareils.

En deuxième lieu, vous avez parlé des années trente, quarante, et cinquante, mais il faut bien que vous compreniez qu'à cette époque il y avait d'importantes disparités régionales entre les divers systèmes universitaires, et je ne pense pas qu'il soit dans l'intérêt du gouvernement fédéral de revenir à une situation où l'étudiant d'une province recevrait un enseignement de plus faible qualité du fait que sa province n'a pas été en

*[Texte]*

unable to provide him with the kind of education that Ontario, say, or one of the richer provinces would be able to.

**Mr. Blenkarn:** Would that necessarily be the case? We could run an expanded student loan program and recover the money through the Income Tax Act on a national basis over a number of years. Why should we not transfer more of the burden of education to those who receive education and less to the general taxpayer? Why should the general taxpayer support students in universities to the extent the general taxpayer at present does, particularly when we paid 18.41 per cent last week and perhaps, if the Bank of Canada had not interfered, we would have paid 18.75 per cent, on the money we borrowed?

• 1550

**Mr. Thomas:** If I may respond to that, Mr. Blenkarn, I think that your original question was why should we not return to a situation where students were paying 30 per cent of their educational costs as in the '20s, '30s and '40s.

I think it is very simple for me to respond to that. My father had to save up to get into Grade 9, and he was never able to put together the financial resources to do it because the cost of administering secondary education in the province of Saskatchewan was so substantial that he simply could not carry on.

I think that the fact that we have been able to provide such a high quality educational system to Canadian young people has been one of the major reasons for our continued success, has been one of the major reasons for Canada undergoing such rapid growth in the post-war period; and when you look at the type of competition that we are now entering into with other industrialized western nations in the area of research and development, in the area of new technology, and in the area of new approaches to business, finance and in every other respect, to cut back on education is one of the most ridiculous economic measures I can imagine. It is simply going to . . .

**Mr. Blenkarn:** Well, do you think you would necessarily be cutting back in education if you transferred more of the burden of the education costs to the user and less to the general taxpayer, and made it possible for the user to pay that back to the government out of his income tax, out of his future earnings.

**Mr. Thomas:** When you say transferring more of it to the user, what you are talking about, in effect, is making education far more expensive than it is now, and though I do not claim to be an economist, the economic training that I have had to this stage would seem to indicate that when the price goes up, the quantity demanded goes down. I think it is fairly evident that if you hike tuition fees or any sort of user fees for students, it will be much more difficult for them to get an education; that a post-secondary education will no longer be as accessible as it is now.

*[Traduction]*

mesure de lui assurer le genre d'enseignement que l'Ontario, par exemple, ou l'une des provinces les plus riches pourrait offrir.

**M. Blenkarn:** Est-ce que ce serait nécessairement le cas? Nous pourrions établir un programme de prêts à long terme aux étudiants et recouvrer l'argent par le biais de la Loi de l'impôt sur le revenu, sur une base nationale et sur un certain nombre d'années. Pourquoi ne pas faire assumer à ceux qui en bénéficient une part plus importante de la charge du coût de l'éducation et soulager ainsi le contribuable? Pourquoi celui-ci devrait-il assumer une part aussi importante du coût des études universitaires qu'il le fait actuellement, surtout lorsque l'on pense que pour emprunter de l'argent, nous avons payé 18.41 p. 100 d'intérêts la semaine dernière et que peut-être, si la Banque du Canada n'était pas intervenue, nous aurions eu à payer 18.75 p. 100?

**M. Thomas:** Je crois, M. Blenkarn, pour revenir à votre première question, que vous vouliez savoir s'il y avait une raison valable pour ne pas revenir à la situation des années vingt, trente et quarante, où les étudiants payaient 30 p. 100 du coût de leurs études.

La réponse me paraît fort simple. Pour entrer en 9<sup>e</sup> année, mon père a été obligé de faire des économies, et il n'a jamais réussi à rassembler suffisamment d'argent pour le faire parce que le coût des études secondaires en Saskatchewan était si élevé qu'il n'avait tout simplement pas les moyens de poursuivre ses études.

J'estime que le fait que nous ayons pu fournir aux jeunes Canadiens un système éducatif d'aussi haute qualité a été une des raisons majeures de la constance de notre succès, et a été une des principales raisons de la rapidité de la croissance du Canada dans la période d'Après-guerre; et lorsque l'on songe au type de concurrence dans le domaine de la recherche et du développement à laquelle nous allons maintenant nous heurter de la part des autres pays industrialisés du monde occidental, ainsi d'ailleurs que dans le domaine des affaires, des finances et dans bien d'autres encore, la réduction de l'aide financière à l'éducation est une des mesures économiques les plus ridicules que je puisse imaginer. Cela va simplement . . .

**M. Blenkarn:** Eh bien, croyez-vous vraiment que l'enseignement en souffrirait si on augmentait la part de l'utilisateur et on réduisait celle du contribuable, et qu'on permettait au premier de rembourser le gouvernement sur ses gains futurs, par le jeu de l'impôt sur le revenu.

**M. Thomas:** Lorsque vous parlez d'augmenter la part de l'utilisateur, vous parlez en fait de rendre l'instruction beaucoup plus coûteuse qu'elle ne l'est maintenant, et bien que je n'aie pas la prétention d'être un économiste, la formation que j'ai reçue jusqu'à présent dans ce domaine m'incite à penser que lorsque le prix augmente, la quantité exigée baisse. Il me paraît assez évident que si vous augmentez les frais d'études ou ceux, quels qu'ils soient, dont auront à s'acquitter les étudiants en tant qu'utilisateurs, il deviendra beaucoup plus difficile pour



[Text]

**Mr. Blenkarn:** Well, what do I do, Greg, when I see young people coming into my law office looking for jobs as lawyers when they cannot find them? Should we have, really, as a state sponsored their education through four years of university and three years of law school so that they can be unemployed?

**Mr. Thomas:** The paucity of litigation in this country is not one that I am familiar with. It is unfortunate that there is not enough work for lawyers, but in looking at that situation, when I made a decision to pursue my education, I decided that law was just not feasible for that reason. You have to have a certain amount of faith in the market.

You speak of the overabundance of lawyers but we do not have an overabundance of skilled researchers in Canada; we do not have an overabundance of funds for research and development in this country; and we certainly do not have an overabundance of people who are skilled in other post-secondary vocational type of skills, in areas where we are importing labour in order to fill this sort of gap. So I think that citing lawyers as an example of us training too many people is a bit of a false argument.

**The Chairman:** It is mostly because lawyers have a closed shop.

**Mr. Thomas:** Indeed.

**Mr. Blenkarn:** All right. The Minister of Finance has suggested that we cut the EPF or other transfers to the province by half-a-billion dollars in the 1982-83 year and a billion dollars in the 1983-84 year. If we were to do that, would it be your view that we should not cut education but cut medical services or help to people under the Canada Assistance Plan? Where should we put our priorities? Should we put it in favour of education over medical care, hospital care, or should we put it over social services supported by the Canada Assistance Plan?

**Mr. Thomas:** I would like to respond to that but first I will turn it over to Alister for him to deal with that question.

**Mr. A. Campbell:** It seems to me, Mr. Blenkarn, that you have some training as a lawyer. A do-you-still-beat-your-wife question like that has to have some kind of background behind it.

What we are looking at with EPF is also a lot of other programs of federal government funds to the provinces. We are dealing with the Canadian Assistance Plan, contracting out et cetera, and equalization payments.

What we have been looking at in recent years has been, in fact, a significant real decline in the amount of money that the federal government has been doling out to the provinces. What we are looking at now are cuts by the federal government far

[Translation]

eux d'acquérir une instruction postsecondaire et que celle-ci deviendra donc moins accessible qu'elle ne l'est maintenant.

**M. Blenkarn:** Bon, dis-moi donc ce que je dois faire, Greg, lorsque les jeunes qui cherchent un emploi comme avocat et qui n'en trouvent pas, viennent me voir à mon cabinet? Est-il vraiment bon que l'État ait financé leurs études pendant quatre années d'université et trois années d'école de Droit pour qu'en fin de compte, ils se retrouvent sans emploi?

**M. Thomas:** Le manque d'abondance de litiges dans ce pays est un domaine qui ne m'est pas familier. Il est regrettable qu'il n'y ait pas suffisamment de travail pour les avocats, mais lorsque j'ai examiné la situation au moment où j'ai pris la décision de poursuivre mes études, j'ai décidé d'écarter les études juridiques pour cette raison. Il faut avoir un peu de foi dans le marché.

Vous parlez d'une pléthore d'avocats mais les chercheurs de qualité sont loin d'être en surnombre au Canada; et les fonds consacrés à la recherche et au développement sont loin d'être surabondants; sans compter que nous n'avons certainement pas trop de personnes compétentes dans les autres secteurs professionnels exigeant une formation postsecondaire, en particulier dans les domaines où nous importons du monde pour combler les lacunes. J'estime donc que lorsque vous citez les avocats comme exemple de la formation d'un nombre trop élevé de personnes, vous nous présentez un argument spécieux.

**Le président:** Cela tient surtout au fait que les avocats pratiquent le principe du numerus clausus.

**M. Thomas:** En effet.

**M. Blenkarn:** Bien. Le ministre des Finances a proposé que nous réduisions le financement des programmes établis et les autres types de virements de fonds au profit des provinces d'un demi milliard de dollars pour l'année 1982-1983 et d'un milliard de dollars en 1983-1984. Si nous le faisons, estimez-vous que nous ne devrions pas réduire l'aide à l'enseignement mais que nous devrions réduire les services médicaux ou l'aide aux personnes bénéficiant du régime d'assistance publique du Canada? À quoi donner la priorité? Faut-il la donner à l'enseignement, de préférence aux soins médicaux, aux soins hospitaliers, ou faut-il faire passer d'abord les services sociaux financés par le Plan d'assistance publique du Canada.

**M. Thomas:** J'aimerais répondre à cette question mais je veux demander à Alister de le faire.

**M. A. Campbell:** Il me semble, M. Blenkarn, que vous avez reçu une formation d'avocat. Une question du genre, continuez-vous à battre votre femme, a besoin de s'appuyer sur quelque chose.

Nous ne nous sommes pas contentés d'étudier le financement des programmes établis, nous examinons également un grand nombre d'autres programmes fédéraux d'aide financière aux provinces. Nous nous occupons du Plan d'assistance Public du Canada, de la question de l'impartition, puis de celle des paiements de péréquation.

Ce que nous avons constaté au cours de ces dernières années a été en fait, une baisse réelle et importante du montant des sommes versées par le gouvernement fédéral aux provinces. Mais nous nous trouvons confrontés maintenant à la possibilité

## [Texte]

beyond that decline. If you look at the statistics from 1976-77 on, you will notice that as the agreements of 1977 took effect there was a sudden and significant real decrease in constant 1971 dollars of the amount of money the federal government was giving to the provinces. This has already caused serious problems for the provinces in terms of their own financing of services for their citizens.

• 1555

What we are looking at now, as Mr. MacEachen would indicate, is drops in financing beyond that point, and when we get drops in financing beyond that point we have serious concerns about the entire basis of MacEachen's intentions. It seems to me that he wants to go beyond the significant real drops he has already forced upon the provinces and would in fact be making cuts in both health and education where there are no cuts that can be made. We are arguing now that the Liberal government, and Mr. MacEachen in particular, seems to be wanting to make cuts in areas that threaten the health and the future economic prosperity of Canada. When you suggest cuts like that it is cause for us to come to committee meetings like this.

**Mr. Blenkarn:** You are saying that there have already been cuts.

**Mr. A. Campbell:** There have been significant drops.

**Mr. Blenkarn:** And what would those drops be?

**Mr. A. Campbell:** The statistics I am looking at are for the entire area of federal funding to the provinces, and that includes equalization as well as EPF. While the government tends to highlight the increases it has given in certain areas over recent years, including what they claimed as hikes to post secondary education, there have been significant drops in other areas which leave the statistics with a rosy glow they do not in fact deserve.

**The Chairman:** I am sorry, but could you specify where those cuts have been made in the transfer of funds?

**Mr. Thomas:** Mr. Chairman, when you look at the total federal transfers to the Established Programs Financing, the Canada Assistance Plan, contracting out, tax points, equalization and the revenue guarantee, when you take these grants and put them through the implicit gross national expenditure deflator, you find that in 1980-81 there is a net real dollars decrease of some 2.5 per cent. In 1981-82 they are expecting it to remain constant. In the five-year period between 1971-72 and 1976-77 the percentage increase in federal transfers was approximately 43.3 per cent. However, in the period since the 1977 fiscal arrangements, between 1977 and 1981-82, we have seen an increase in real dollars of perhaps only 9.3 per cent.

## [Traduction]

d'une diminution des subventions fédérales qui va bien plus loin que cette simple baisse. Si vous examinez les statistiques à partir de 1976-1977, vous constaterez que lorsque les accords de 1977 sont entrés en vigueur il y a eu une baisse réelle soudaine et importante en dollars constants 1971 du montant d'argent versé par le gouvernement fédéral aux provinces. Ceci a déjà créé de sérieux problèmes pour les provinces lorsqu'il s'est agi de financer les services destinés à leurs propres habitants.

Ce dont nous sommes témoins maintenant, comme semble l'indiquer M. MacEachen, c'est d'une baisse des subventions au-dessous de ce point, et lorsque cela se produit, nous avons de sérieuses raisons de nous inquiéter des intentions de M. MacEachen. Il me semble qu'il a l'intention d'aller au-delà des baisses réelles et importantes qu'il a déjà imposées aux provinces et qu'il est en fait prêt à effectuer des coupures dans le domaine de l'éducation et de la santé, là où elles sont impossibles. Ce que nous soutenons c'est que le gouvernement libéral, et M. MacEachen en particulier, semblent vouloir faire des économies dans des domaines qui menacent la santé et la prospérité économique future du Canada. Lorsque l'on propose des coupures de ce genre, le moment est venu pour nous d'intervenir auprès de comité comme le vôtre.

**M. Blenkarn:** Vous dites qu'il y a déjà eu des coupures.

**M. A. Campbell:** Il y a eu des baisses sensibles.

**M. Blenkarn:** De quelles baisses s'agit-il donc?

**M. A. Campbell:** Les statistiques que j'ai sous les yeux sont celles de tous les secteurs de subventions fédérales aux provinces, ce qui comprend les paiements de péréquation aussi bien que le financement des programmes établis. Le gouvernement a tendance à faire ressortir les augmentations qu'il a accordées dans certains domaines au cours de ces dernières années, y compris les hausses dont il prétend avoir fait bénéficier l'enseignement postsecondaire, mais il y a eu des baisses sensibles dans d'autres domaines, et cela nous donne des statistiques présentées sous un jour flatteur qu'elles ne méritent certainement pas.

**Le président:** Excusez-moi, mais pourriez-vous préciser quels sont les virements de fonds qui ont ainsi été réduits?

**M. Thomas:** Monsieur le président, lorsque vous examinez les virements fédéraux totaux au profit du financement des programmes établis du Plan d'assistance publique du Canada, de l'impartition, des points fiscaux, de la péréquation et de la garantie des revenus, lorsque vous prenez ces subventions et que vous les soumettez au déflateur implicite des dépenses nationales brutes, vous constatez qu'en 1980-1981 il y a eu une baisse nette en dollars réels d'environ 2,5 p. 100. Ceci devrait se maintenir en 1981-1982. Au cours des cinq ans qui se sont écoulés entre 1971-1972 et 1976-1977 l'augmentation en pourcentage des virements fédéraux a été d'environ 43,4 p. 100. Cependant, depuis les dispositions fiscales prises en 1977, c'est-à-dire entre 1977 et 1981-1982, nous avons constaté une augmentation en dollars réels qui n'a sans doute pas dépassé 9,3 p. 100.



[Text]

**The Chairman:** Does that include the tax transfers?

**Mr. Thomas:** Yes.

**The Chairman:** I am sorry, but do the figures you mentioned include the tax transfers?

**Mr. A. Campbell:** They do indeed, sir.

**Mr. Thomas:** In any case, Mr. Blenkarn's question was whether we should be cutting back on health care or whether we should be cutting back on post secondary education. You cannot really deal with a question like that without looking at the general economic situation. We are faced with a sluggish economy, with a \$14 billion government budgetary deficit in the current fiscal year, with \$12.85 billion in interest payments and with dim prospects for economic growth and the government is talking about cutting back on health care and post secondary education. I think Mr. Blenkarn would agree that if we are talking about cuts, if we are talking about fiscal responsibility and restraint and bringing the government's budgetary position more into line, there are better places to start looking than through the established programs funding and the current fiscal arrangements with the provinces. When we are talking of post secondary education and health care we are talking about a really rare animal among federal programs, tangible items that are of some benefit to the general population. I do not really agree that a cutback should be made in established programs funding to provincial governments.

• 1600

**Mr. Blenkarn:** The position is that on average the provincial governments are in far better financial shape than the federal government. Indeed, it is possible that the provincial governments on average are in surplus. Is there justification for continued federal transfers to provincial governments when provincial governments on average are in surplus?

**Mr. Thomas:** You have to consider the whole question of regional disparities. You cannot make a sweeping generalization that provincial governments are in better shape than the federal government is. Who are we talking about here, Alberta, British Columbia? If you look at the four maritime provinces and the tremendous extent to which they depend on federal transfers for their revenue, they are not raking in the bucks. I do not think it could really be said that the Province of Quebec is that much more financially solvent than the federal government. I think that for every province you can set out which has a surplus position there is probably one that would be in a very, very serious deficit position if such cutbacks were made to Establish Programs Financing.

**Mr. Blenkarn:** Okay. Thank you.

**The Chairman:** Are there any other questions? Thank you very much, gentlemen, for your presentation. It will certainly be considered by the committee when we are considering the report. Thank you.

**Mr. Thomas:** Thank you.

[Translation]

**Le président:** Est-ce que cela comprend les transferts d'impôts?

**M. Thomas:** Oui.

**Le président:** Je regrette, mais les chiffres que vous nous citez comprennent-ils les transferts d'impôts?

**M. A. Campbell:** Certainement, monsieur.

**M. Thomas:** De toute façon, la question de M. Blenkarn était de savoir s'il fallait faire des coupures aux dépens des services de santé, ou de l'enseignement post-secondaire. On ne peut répondre à une question comme celle là sans examiner la situation économique générale. Notre économie témoigne d'une certaine morosité: le déficit du budget fédéral pour l'année financière en cours est de 14 milliards; il y a 12,85 milliards à payer en intérêts, les perspectives de croissances économique sont peut encourageantes, et notre gouvernement parle de réduire les subventions dans le domaine de la santé et de l'enseignement post-secondaire. Je crois que M. Blenkarn serait d'accord avec nous pour reconnaître que si nous parlons de coupures budgétaires, si nous parlons de responsabilité fiscale et de modération et de mettre le gouvernement au pas sur le plan budgétaire, on pourrait commencer par autre chose que par le financement des programmes établis et les dispositions fiscales actuelles adoptées à l'égard des provinces. Lorsque nous parlons d'enseignement post-secondaire et de santé, nous parlons d'un animal bien rare dans les programmes fédéraux, nous parlons de quelque chose de tangible et d'utile pour la population toute entière. Je ne suis pas d'accord avec l'idée d'une réduction du financement des programmes établis.

**M. Blenkarn:** Dans la pratique, les gouvernements provinciaux sont dans une situation financière bien meilleure que le gouvernement fédéral. Il est même possible qu'ils jouissent d'un excédent. Est-il donc justifié de continuer à faire des transferts de fonds fédéraux au profit des provinces alors qu'en moyenne celles-ci ont des excédents?

**M. Thomas:** Il ne faut pas perdre de vue la question des disparités régionales. Vous ne pouvez pas généraliser et déclarer prérémptoirement que la situation financière des gouvernements provinciaux est meilleure que celle du gouvernement fédéral. De qui parlons-nous, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique? Si vous prenez les quatre provinces atlantiques et leur extrême dépendance à l'égard des transferts de fonds fédéraux, on ne peut pas dire que l'argent entre à flots dans leurs coffres. On ne peut pas dire non plus que la province de Québec est beaucoup plus solvable que le gouvernement fédéral. Je crois que pour chaque province qui connaît un excédent financier, il y en a probablement une qui se trouverait dans une situation déficitaire très grave si des coupures étaient faites au financement des programmes établis.

**M. Blenkarn:** Bien. Merci.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions? Merci beaucoup, messieurs, pour votre présentation. Elle sera certainement prise en considération par le Comité, lorsque nous préparerons notre rapport. Merci.

**M. Thomas:** Merci.

## [Texte]

**The Chairman:** The meeting will now be adjourned until 8 o'clock this evening when we will be hearing from the Canadian Association for Adult Education. The group at 4.30 this afternoon has asked to have its engagement cancelled. The meeting is adjourned.

## EVENING SITTING

• 2005

**The Chairman:** *A l'ordre, s'il vous plaît.* I call the meeting to order, please.

We are continuing our study of our mandate on the Canada Assistance Plan, tax collection agreements, equalization, the established programs financing and other fiscal arrangements between the federal government and the provinces.

We have before us this evening from the Canadian Association for Adult Education, the Executive Director, Mr. Ian Morrison. We have a copy of Mr. Morrison's submission, less page 5 which is being xeroxed right now. Is it agreed that the submission of Mr. Ian Morrison from the Canadian Association for Adult Education be appended to this evening's proceedings?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Morrison, you do not have to read your brief into the record because it will be appended to today's proceedings. You may summarize it and make an opening statement and then we will go to questioning.

**Mr. Ian Morrison (Executive Director, Canadian Association for Adult Education):** Thank you very much, Mr. Chairman, and members of the committee. I appreciate your willingness to hear the views of a national organization concerned with adult learning. When my staff was in touch with you earlier today, and your staff, we asked about supplying copies of our brief in advance—and we had intended to include page 5 in that, Mr. Chairman—I was told, no, no, just bring it along at 8 p.m. That gave me an impression of a certain level of informality and so I look forward to an interchange with you this evening.

The organization that employs me has a very great interest in the entire range of topics that you are discussing and I want to stress at the outset that we support the process that you are undertaking.

I want to move on to talk about details, as you will note in the brief, concerning post-secondary education financing. But before doing so I wanted to stress that, in the view of the Canadian Association for Adult Education, the question of accountability to the public through parliaments and through legislatures for the expenditure of public funds has been impaired, at least over the last 15 years, through intergovernmental agreements that are not as subject to parliamentary and therefore public scrutiny as they ought to be. So we

## [Traduction]

**Le président:** La réunion est ajournée et reprendra à 8 heures ce soir. Nous entendrons alors la Canadian Association for Adult Education. Le groupe qui devrait comparaître à 4 h 30 cet après-midi a demandé d'annuler son rendez-vous. La séance est levée.

## SÉANCE DE LA SOIRÉE

**Le président:** I call the meeting to order, please. A l'ordre s'il vous plaît.

Nous poursuivons l'étude que nous effectuons, conformément à notre mandat, sur le Plan d'assistance publique du Canada, les accords de perception fiscale, les paiements de péréquation, le financement des programmes établis et les autres arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous avons devant nous ce soir M. Ian Morrison, directeur administratif de la Canadian Association for Adult Education. Nous avons un exemplaire du mémoire de M. Morrison, à l'exception de la page 5 que l'on est en train de photocopier en ce moment. Sommes-nous tous d'accord pour que ce mémoire soit annexé au procès-verbal de la soirée?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** M. Morrison, vous n'êtes pas obligé de lire votre mémoire, puisqu'il sera annexé au procès-verbal. Vous pouvez vous contenter de le résumer et de faire une déclaration d'introduction, ensuite nous passerons aux questions.

**M. Ian Morrison (directeur administratif de la Canadian Association for Adult Education):** Merci beaucoup, Monsieur le président, madame et messieurs les membres du Comité. Je suis sensible à l'intérêt que vous manifestez pour les vues d'un organisme national qui s'occupe de l'enseignement aux adultes. Lorsque les membres de mon personnel ont pris contact avec vous et vos collaborateurs plus tôt dans la journée, nous vous avons demandé si nous pourrions vous remettre d'avance des exemplaires de notre mémoire, et c'était bien notre intention d'y faire figurer la page 5, Monsieur le président. Mais on m'a répondu, non, non, apportez-le à 20 heures. Ceci m'a donné l'impression que nous n'avions pas affaire à un formalisme exagéré, et je me réjouis d'avance de notre discussion de ce soir.

L'organisme qui m'emploie s'intéresse beaucoup aux diverses questions que vous débattiez et je tiens à souligner immédiatement que nous sommes favorables à la démarche que vous avez entreprise.

J'aimerais maintenant aborder certains points de détail, comme vous pourrez le noter dans le mémoire, concernant le financement de l'éducation postsecondaire. Mais avant de le faire je voudrais insister sur le fait que, aux yeux de la Canadian Association for Adult Education, la responsabilité devant le public par le biais des parlements et des législatures, en ce qui concerne la dépense des fonds publics, a été affaiblie, du moins ces 15 dernières années, par les accords intergouvernementaux qui ne sont pas sujets à un examen rigoureux du



*[Text]*

welcome in principle, Mr. Chairman, the fact that Parliament is looking into this matter, and we welcome the opportunity for input. I will explain why.

The Canadian Association for Adult Education is a national voluntary organization which, since 1935, has worked to promote adult learning, citizenship and voluntary action in the country. The principles behind voluntary action adult learning are those of participation, belonging, activity, and this ignorance of matters of such fundamental importance as those you are studying, this mystification about the amount of money and the questions that are before you. These issues work against participation, they work against active citizenship, and therefore we are very concerned about that.

The federal government's role in promoting learning is an historic role. It goes back to the Royal Military College of 1874, an interest in vocational education in the early years of this century. You are familiar with the Massey Commission, whose report in 1951 laid the groundwork for much of the funding that now takes place from the federal level to the universities and now community colleges; the technical and vocational training acts; the Adult Occupational training Act; and the fiscal arrangements of the last 15 years.

I am speaking, Mr. Chairman, on behalf of the board of directors of my association. As you might appreciate, it is not possible to consult all of our thousand or so members across the country, and the views I am expressing are on behalf of the elected board of directors only.

## • 2010

We wanted to draw attention to three issues: one of them is the importance of learning to the future of Canada; the second, the need for changes in the goals and the orientation of the post-secondary system in the country; the third, the role of the Government of Canada in the first two.

Since the Second World War and in the recent past, the rapid explosion of human knowledge in the western world and technological change have made almost all skills that people possess obsolescent, and the rate of obsolescence is increasing over time. It has been estimated that the average skill of an employed person in the Canadian labour force deteriorates over a period of seven years. The only skill that is really permanently useful is the ability to learn itself.

The behaviour of Canadian education since the turn of the century has been to add approximately one year each decade to the average number of years that a Canadian went to school as a young person. It is the position of the Canadian Association for Adult Education that that procedure of adding on average a year to the full-time initial schooling of children and youth is becoming an increasingly dysfunctional policy in the 1980s. We are urging that it be reconsidered because it is very

*[Translation]*

Parlement et donc du public, comme ils devraient l'être. Nous sommes donc favorables en principe, M. le Président, au fait que le Parlement se penche sur cette question, et nous sommes heureux de pouvoir faire entendre notre voix. Je vais vous expliquer pourquoi.

La Canadian Association for Adult Education est un organisme bénévole national qui, depuis 1935, travaille à la promotion de l'éducation des adultes, de la citoyenneté, et du bénévolat dans notre pays. Les principes qui sous-tendent l'action bénévole dans le domaine de l'éducation des adultes sont ceux de participation, d'appartenance, d'activité, et cette ignorance de questions aussi fondamentales que celles que vous étudiez, la mystification qui a trait aux montants d'argent en cause et aux questions qui vous sont présentées, tout cela va à l'encontre de la participation, d'une citoyenneté active, ce qui nous préoccupe au plus haut point.

Le gouvernement fédéral a un rôle historique dans le domaine de la promotion de l'instruction. Il remonte à la création du Collège royal militaire en 1874, et à l'intérêt qu'il a manifesté pour l'enseignement professionnel au début du siècle. Vous connaissez certainement très bien la Commission Massey, dont le rapport de 1951 a jeté les bases d'une bonne partie des subventions versées aujourd'hui par le gouvernement fédéral aux universités, et maintenant, aux collèges communautaires; ainsi que des lois sur la formation technique et professionnelle, la Loi sur la formation professionnelle des adultes, et les arrangements fiscaux de ces 15 dernières années.

M. le Président, je parle au nom du Conseil d'administration de mon association. Comme vous vous en doutez, il n'est pas possible de consulter chacun des quelque 1,000 membres que nous avons dans tout le pays, et les vues que j'exprime sont uniquement celles du Conseil d'administration.

Nous voulons appeler votre attention sur trois points: le premier est celui de l'importance de l'instruction pour l'avenir du Canada; le second, la nécessité d'apporter des changements aux objectifs et à l'orientation du système d'enseignement postsecondaire de notre pays; le troisième, le rôle du gouvernement canadien dans les deux premiers domaines.

Depuis la Seconde guerre mondiale et dans un passé récent, la rapidité des progrès des connaissances humaines dans le monde occidental et l'évolution technologique, ont rendu caduques les compétences de la plupart des gens, et cette obsolescence progresse à un rythme sans cesse accru. On a calculé que les connaissances moyennes d'une personne appartenant à la population active du Canada se détériorent sur une période de sept ans. La seule compétence qui demeure vraiment utile en permanence est la capacité d'apprendre proprement dite.

Depuis le tournant du siècle, le système éducatif canadien a ajouté environ une année, pour chaque décennie, au nombre moyen d'années d'enseignement suivies par un jeune Canadien. La Canadian Association for Adult Education estime que cette méthode, qui consiste à ajouter en moyenne une année aux années de scolarité des enfants et des jeunes, constitue une politique de plus en plus dysfonctionnelle dans les années 80. Nous demandons instamment qu'elle soit revue, car il est très

## [Texte]

important, in view of the skill obsolescence factor to which I referred, that the lockstep relationship between learning and then earning and then retirement be broken and that people should have the opportunity to understand their world, to participate in their world and to undertake leisure at various intervals throughout their lives, in alternation between work, learning and retirement.

We are not alone in having that view. I have quoted in the brief that we put before you statements by the Organization for Economic Co-operation and Development out of Paris in the mid-1970s where they said that failure to acquire the opportunity to learn in one's youth generally disenfranchises an individual for life, that that ought not to happen and that instead there ought to be a right to defer one's access to education and to learning.

My own association describes this deferred right to education as interrupted education and we advocate it as the only sane alternative to the present trend of adding more and more years to the initial schooling of young people.

The traditional system is very inflexible to rapidly changing needs. When the needs of the economy change, the system is by definition not capable of responding quickly and the result is that we overtrain and then underutilize the skills of our young people.

In a number of other countries experiments with more effective pyramiding of skills have taken place and I have referred to that in some detail in the brief and I have referred to that in some detail in the brief before you. The advantages of interrupted education are, first, that it provides more individual choice based on short-term changes in the world of work and therefore more accurate predictions about the kinds of skills that an individual might require throughout his or her life; the second principal advantage is that it offers a second chance to people who missed the opportunity to learn in their youth or whose skills have been made obsolescent because of technological change.

In passing, Mr. Chairman, I would remind you that, when the Honourable Senator Jean Marchand introduced in the House of Commons almost 15 years ago the Adult Occupational Training Act, that was what he said it was trying to do—to give a second chance to people who had missed that opportunity in their youth.

Mr. Chairman and members of the committee, education of children and of adults is one of the most powerful allocation tools available to a society, so fundamentally powerful that we often take it merely for granted. The Canadian education system is a system which has—and there is documentary evidence to demonstrate this—verticalized our society. It has separated people on the grounds of opportunities, it has created gaps in opportunities and it has worked against the goals of successive governments of Canada in that regard—which has

## [Traduction]

important, compte tenu du facteur d'obsolescence des compétences dont je viens de parler, que le rapport indissociable qui lie l'instruction aux gains, puis à la retraite, soit supprimé et que les gens aient la possibilité d'apprendre à comprendre le monde où ils vivent, d'y jouer un rôle actif et de jouir de périodes de loisirs à divers moments de leur vie, en alternance avec des périodes de travail, d'acquisition des connaissances et la retraite.

Nous ne sommes pas les seuls à avoir cette opinion. Dans le mémoire que vous avez devant vous, je cite les déclarations faites par l'OCDE à Paris au milieu des années 70. Cet organisme considère en effet que celui qui n'a pas l'occasion d'acquérir de connaissances dans sa jeunesse se trouve en général dans l'impossibilité de tirer profit de ses droits de citoyen pour la vie, que cela ne devrait pas se produire et que l'on devrait avoir le droit de différer son accès à l'instruction et à l'acquisition des connaissances.

Ma propre association considère que ce droit différé à l'éducation est une forme d'éducation interrompue et nous nous prononçons en sa faveur, car elle constitue la seule alternative raisonnable à la tendance actuelle qui consiste à ajouter un minimum d'un an à la scolarité initiale des jeunes.

Le système traditionnel est rigide et est incapable de s'adapter à l'évolution rapide des besoins. Lorsque les besoins de l'économie changent, le système est par définition incapable de réagir rapidement, ce qui fait que nous donnons une formation excessive aux jeunes pour ensuite sous-utiliser leurs compétences.

Bon nombre d'autres pays ont fait des expériences sur la création d'une pyramide des compétences plus efficace, et j'en parle en détail dans mon mémoire. Les avantages d'une interruption dans les études sont que, premièrement, cela donne une plus grande possibilité de choix individuel en fonction des changements à court terme du monde du travail et permet donc de prévoir avec plus de précision le genre de compétences dont un individu peut avoir besoin au cours de sa vie; le second avantage majeur tient à ce que ce système permet de donner une seconde chance aux personnes qui ont raté l'occasion d'acquérir des connaissances pendant leur jeunesse ou dont les compétences ont été frappées d'obsolescence par les changements technologiques.

Je tiens à vous signaler en passant, monsieur le président, que lorsque le sénateur Jean Marchand a présenté à la Chambre des communes, il y a près de 15 ans, la Loi sur la formation professionnelle des adultes, c'est ce qu'il a dit qu'il allait essayer de faire... donner une seconde chance aux personnes qui avaient raté cette occasion dans leur jeunesse.

Monsieur le président, membres du Comité, l'éducation des enfants et des adultes est un des outils les plus puissants dont dispose une société, une puissance si fondamentale que nous avons souvent tendance à la prendre pour acquise. Le système éducatif canadien a—et on peut le prouver—«verticalisé» notre société. Il a créé des distinctions entre les gens sur le plan des possibilités offertes, il a créé des lacunes dans ces possibilités et a œuvré à l'encontre des objectifs des gouvernements successifs du Canada dans ce domaine, ce qui n'a pas empêché ces



## [Text]

not stopped those governments from funding it, particularly the post-secondary level, at ever-increasing rates.

• 2015

I have said that the post-secondary system as it is presently operated is working against the Canadian government's fundamental goal of the redistribution of opportunities in the Canadian community. The dollar investment is working against the goal. The long-term results of investment in education are apparent when you consider that they work through the economy and the society over the lifetime of the individual, and so it is not something subject to rapid change even if changes in goals were to take place rapidly.

I remind you that in the budget of 1980 the Minister of Finance said that the limited funds available to finance social programs in the government's social policy envelope should be used to assist the people in greatest need. I remind you, as well, that in the pronouncements of the Cabinet committee on social development under successive governments those needs have been articulated: reference to the needs of youth, of women, of the handicapped, of native people and of older Canadians. It is precisely these individuals who are not receiving proportionately the same benefit from post-secondary education at present as the rest of the population.

One approach has been suggested by the Honourable Monique Bégin, Minister of National Health and Welfare, who has talked about redirecting the spending from post-secondary education into other forms of social programs precisely because post-secondary education has failed to redistribute opportunities in the country. It has redistributed them by further separating and creating gaps between Canadians.

Another approach was suggested in a recent speech in Vancouver by the Secretary of State, the Honourable Francis Fox, who spoke of the government's wish to articulate goals for its investments in post-secondary learning in the country.

I wanted to speak somewhat about how fundamentally important to Canada's future the post-secondary system is and how the decisions that are before the Canadian government, after they listen to your advice, may have a bearing on the future far beyond the question of merely what will happen to \$1.5 billion in the next two or three fiscal periods.

With respect to the question of funding, there is, it appears to us, a very great discrepancy between the image and the reality of what happened in 1977 in the negotiations between the Government of Canada and the ten provinces. The image at the time, Mr. Chairman, was one of a government in Ottawa wishing to cut the growth in the rate of its obligations and therefore wishing to end shared-cost programs in order to save federal money. That is not what happened. Vast increases in the federal spending to support post-secondary education

## [Translation]

gouvernements de lui apporter une aide financière croissante, en particulier en ce qui concerne l'enseignement postsecondaire.

J'ai dit que de la manière dont il fonctionne actuellement, le système post-secondaire va à l'encontre de l'objectif fondamental du gouvernement canadien de redistribution des possibilités d'emploi dans la collectivité canadienne. L'investissement financier va à l'encontre de cet objectif. Les résultats à long terme des investissements dans le domaine de l'éducation sont manifestes si vous considérez qu'ils s'exercent dans l'économie et la société pendant la vie toute entière de l'individu, et qu'il ne s'agit donc pas de quelque chose qui est soumis à des changements rapides même s'il devait se produire de soudains changements d'objectifs.

Je vous rappelle que dans le budget de 1980 le ministre des Finances a déclaré que les fonds limités dont il disposait pour subventionner les programmes sociaux de l'enveloppe de la politique sociale du gouvernement devraient être utilisés pour aider les personnes le plus dans le besoin. Je vous rappelle également que les déclarations du Comité du Cabinet sur le développement social a clairement énoncé ces besoins et cela sous plusieurs gouvernements successifs. Il s'agit des besoins des jeunes, des femmes, des handicapés, des autochtones et des Canadiens âgés. Il s'agit précisément là des personnes qui, aujourd'hui, ne bénéficient pas proportionnellement autant de l'éducation post-secondaire que le reste de la population.

Monique Bégin, ministre de la Santé et du Bien-être social a proposé une méthode. Elle a suggéré de reventiler les sommes consacrées à l'éducation post-secondaire au profit d'autres types de programmes sociaux, précisément parce que cette éducation n'a pas réussi à assurer une redistribution des possibilités d'emplois dans le pays. Ce qu'elle a fait c'est de créer des fossés encore plus profonds entre les Canadiens.

M. Francis Fox, le Secrétaire d'État, a proposé encore une autre solution à l'occasion d'un récent discours à Vancouver. Il a parlé du souhait du gouvernement de fixer des objectifs précis aux investissements qu'il fait dans tout le pays au profit des études post-secondaires.

Ce dont je voulais un peu parler, c'est de l'importance fondamentale pour l'avenir du Canada du système post-secondaire et du fait que les décisions qu'aura à prendre le gouvernement canadien, après avoir écouté vos conseils, risquent d'avoir une influence sur l'avenir qui ira bien au-delà de la simple question de savoir ce qui va advenir de \$1,5 milliard au cours des deux ou trois prochaines années financières.

En ce qui concerne la question des financements, il nous semble qu'il y a une profonde divergence entre l'idée que l'on se fait de ce qui s'est passé en 1977 au cours des négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces, et la réalité. On imaginait à l'époque, monsieur le président, que les autorités d'Ottawa désiraient réduire le taux de croissance de ses obligations et qu'il souhaitait donc mettre fin aux programmes à coût partagé afin d'économiser l'argent fédéral. Les trois années financières qui ont précédé 1980 ont été marquées par une

## [Texte]

have taken place in the last three fiscal periods up to 1980. I have no information on 1980-81.

I want to illustrate that for you. The information we have, which may well be incomplete—and one of the points I intend to make relates to accurate information and data—indicates that operating expenses of the universities and community colleges of this country and other forms of post-secondary education where they exist went up by 22 per cent in current dollars from 1976-77 to 1979-80. The federal contribution between the tax points and cash contribution and the other related payments under your area of concern, Mr. Chairman, increased by 52 per cent in that period. The provincial contribution decreased in current dollars by 15 per cent. The increase of the students and the other forms of support was 31 per cent. A very substantial change has taken place over three years without almost any public scrutiny of the share of who pays for what in Canadian post-secondary education.

A few of the data that we have uncovered are on page 8 of my brief. They relate to the shares in the fiscal period 1979-80 between the federal government, the provinces and others. I stress that "others" are principally the fees that are paid by students.

There is a great variation between and among the provinces. Quebec is an exception to the other provinces in that the commitment of its own fiscal resources to support post secondary learning has been maintained over the period. Alberta's has been almost maintained. In three provinces in particular, despite the rapid increase in the federal contribution, the educational institutions have been starved, and I use that word guardedly and carefully. I am referring to the Provinces of Ontario, of New Brunswick and of Manitoba.

• 2020

Now it is an assumption behind the remarks I am making that it is fair to conclude that the federal contribution intended in 1977, both through the transfer of personal income tax points, corporate income tax points and cash contributions, were in fact federal resources and they were intended to be spent on post secondary education. Anyone who goes into arguments that suggest that that is not the case, we are accusing of a form of sophistry in this brief, Mr. Chairman.

Now in 1977 the federal government presumably had some goals when it approached negotiations with the provinces in post secondary education. We assume that one of them was to support post secondary education. Another of them may have been merely to transfer resources on an unconditional basis from the federal spending power to the provincial spending power. That may have been an unintended, but it is a very accurate outcome of what has happened. The third is that the federal government was merely incompetent and was, to use the phrase, "taken to the cleaners" in those negotiations three to four years ago.

## [Traduction]

augmentation considérable des dépenses fédérales au profit de l'éducation post-secondaire. Je ne dispose pas de renseignements sur l'année 1980-1981.

Je voudrais illustrer mes propos. L'information dont nous disposons, et qui pourrait bien être incomplète—et l'un des points que je veux évoquer a trait à la précision dans l'information et des données—indique que les dépenses de fonctionnement des universités et des collèges communautaires de ce pays et de divers autres établissements d'enseignement post-secondaire, là où ils existent, ont augmenté de 22 p. 100 en dollars courants de 1976-1977 à 1979-1980. Entre les points fiscaux et les versements en espèces ainsi que les autres paiements connexes dans le domaine qui vous intéresse, monsieur le président, la part du gouvernement fédéral a augmenté de 52 p. 100 au cours de cette période. La part provinciale a diminué de 15 p. 100 en dollars courants. L'augmentation des étudiants et les autres formes d'appui ont été de 31 p. 100. Des changements très importants se sont donc produits en l'espace de trois ans sans qu'il y ait pratiquement de vérification publique pour savoir qui paie quoi dans l'éducation post-secondaire canadienne, et dans quelles proportions.

Quelques-unes des données que nous avons découvertes figurent à la page 8 de mon mémoire. Elles concernent les parts respectives du gouvernement fédéral, des provinces et des autres pour l'année financière 1979-1980. J'insiste sur le fait que les «autres» représentent principalement des frais acquittés par les étudiants.

La situation varie énormément d'une province à l'autre. Le Québec fait exception à la règle en ce sens qu'il a continué à apporter une aide financière aux études post-secondaires pendant toute cette période. L'Alberta en a fait presque autant. Dans trois provinces en particulier, malgré l'augmentation rapide de la participation fédérale, les établissements d'enseignement ont été affamés, et j'emploie ce terme à bon escient. J'ai nommé les provinces de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et du Manitoba.

Ces remarques reposent sur l'assomption que la participation fédérale, que ce soit sous la forme de points fiscaux, personnels ou de corporations, était en fait des ressources fédérales et était destinée à être consacrée à l'éducation post-secondaire. A nos yeux, tous ceux qui prétendent le contraire, sont des sophistes, et c'est ce dont nous les accusons dans notre mémoire, Monsieur le président.

On peut raisonnablement penser qu'en 1977 le gouvernement fédéral s'était fixé un certain nombre d'objectifs lorsqu'il a entrepris des négociations avec les provinces à propos de l'éducation post-secondaire. Nous assumons que l'un d'entre eux était d'apporter une aide à celles-ci. Une autre encore consistait peut-être simplement à effectuer un transfert inconditionnel des ressources des caisses fédérales aux caisses provinciales. Il se peut aussi que ce n'ait pas été là son intention, et c'est très exactement ce qui s'est produit. Une troisième supposition est que le gouvernement fédéral était simplement



[Text]

Now we prefer to assume that the rate of the federal involvement was in the first of those areas, that is that there was a genuine support for the goals, objects, and outcomes of learning in Canada and that there was recognition of the importance of learning for Canada's future. So, making that assumption, how can the Government of Canada attain its goal of supporting and improving post secondary education if it shares a belief that learning is fundamentally important to the future of the country? The key here is, how can the Government of Canada promote learning opportunities for Canadians? Not to spend money to support institutions, but to promote opportunities for Canadians.

We have come up with a series of tentative recommendations, tentative Mr. Chairman, because of your timetable and your schedule—it is rather abrupt and rather fast. We are an organization that has to go through its own consultation mechanisms, so there are our initial recommendations for your consideration.

The first is that the Government of Canada should articulate a rationale for its investment in post secondary education, and that rationale, that goal would include three components: One, a long-range transformation of the post secondary education system towards what we have called interrupted learning. Two, an opening of the post secondary education system to women, the handicapped, older adults, native people—the priorities that I mentioned before as being the current priorities of the Ministry of State for Social Development and the ministers in the social development committee of cabinet. Three, a federal role in encouraging and promoting Canadian identity, and the participation and sense of belonging of Canadians in the Canadian community.

We believe that it is possible, Mr. Chairman, to identify indicators or targets towards attainment of those goals, that it is possible to measure progress and that it is vitally important after 1982 that such indicators be in place.

We also draw to your attention that the Government of Canada has a complete right to enter into contracts with any individual, including students; that is the basis for the Canada student loans plan of 1964-65, and a voucher system could be created whereby resources could be passed from the federal government through students to educational institutions. This would be similar to the effect of the student loans plan at present. This could constitute a form of a federal drawing right, as we have called it, for post secondary education. The Government of Canada, in this case, Mr. Chairman, would be investing in an individual Canadian's right to learn as opposed to investing in an educational institution. That would create a greater degree of responsiveness as institutions had to respond to a marketplace in post secondary education. We draw to your attention that there are models akin to that now being developed in European countries, known variously as paid

[Translation]

incompétent et que, comme on dit, «il s'est fait plumer» au cours des négociations qui ont eu lieu il y a trois ou quatre ans.

Nous préférons penser que le gouvernement fédéral désirait sincèrement apporter son concours aux objectifs, aux buts et aux résultats des études au Canada et qu'il en reconnaissait l'importance pour l'avenir du pays. Ceci posé, comment le gouvernement du Canada peut-il atteindre son objectif qui est d'aider et d'améliorer l'éducation post-secondaire s'il partage la conviction que les études sont un élément fondamental de l'avenir national? La clé du problème est la suivante: comment le gouvernement fédéral peut-il faciliter aux Canadiens l'accès aux études? Non pas en dépensant de l'argent pour aider les établissements d'enseignements, mais en augmentant les possibilités offertes aux Canadiens.

Nous avons préparé une série de recommandations provisoires; je dis, provisoires, Monsieur le président, parce que votre calendrier et votre programme sont assez serrés. Notre organisme doit respecter ses propres mécanismes de consultation, voici donc les recommandations initiales que nous soumettons à votre attention.

La première est que le gouvernement du Canada procède à une analyse raisonnée pour justifier ses investissements dans le domaine de l'éducation post-secondaire, et que cette analyse, cet objectif, comprennent trois éléments: le premier serait une transformation à long terme du système post-secondaire qui conduirait à ce que nous avons appelé les études «interrompues». Le deuxième ouvrirait les portes de l'enseignement post-secondaire aux femmes, aux handicapés, aux personnes âgées, aux autochtones—priorités dont j'ai parlé tout à l'heure et qui sont les priorités actuelles du ministère d'État pour le Développement social et des ministres du Comité du Cabinet sur le développement social. Le troisième aurait trait au rôle que devrait jouer le gouvernement fédéral pour encourager et promouvoir l'identité canadienne, ainsi que la participation et le sens d'appartenance des Canadiens à la communauté canadienne.

Nous croyons qu'il est possible, Monsieur le président, de déterminer des indicateurs ou des cibles précises qui permettraient de réaliser ces objectifs; nous croyons aussi qu'il est possible de mesurer le progrès et qu'il importe au plus haut point après 1982 que de tels indicateurs soient mis en place.

Nous appelons également votre attention sur le fait que le gouvernement canadien a le droit absolu de passer contrat avec un individu quel qu'il soit, y compris des étudiants; c'est là le fondement du plan de prêts aux étudiants du Canada de 1964-1965, et on pourrait très bien créer un système de justificatifs qui permettrait de transférer les ressources fédérales aux établissements d'enseignement par l'entremise des étudiants. Cela aurait le même effet que le plan de prêts aux étudiants actuel. Cela constituerait une forme de droit de retrait fédéral, comme nous l'avons baptisé, en ce qui concerne l'éducation post-secondaire. Dans un tel cas, Monsieur le Président, le gouvernement du Canada investirait dans le droit d'un Canadien à apprendre au lieu d'investir dans un établissement d'enseignement. Cela créerait une situation plus dynamique car ces établissements d'enseignement post-secondaire seraient obligés de réagir aux besoins du marché. Nous atti-

## [Texte]

educational leave, educational leave of absence. Germany, Sweden, France, Belgium and the United Kingdom are examples.

• 2025

Our fourth concern is the prevalence of the term "post secondary age" in some of the documents that we have seen—the 18 to 24 age group. That is an anachronism that no longer reflects the role of post secondary learning, of adult learning in this country, and it is completely inappropriate for the 1980s and the 1990s.

We propose an innovations fund, Mr. Chairman, which might assist educational institutions and voluntary organizations to undertake demonstration projects of national importance tied into the goals which would be articulated, a kind of ventures capital for adult learning. In the United States, there is a highly developed resource of foundations which plays that role. No such highly developed foundation sector exists in Canada.

Our sixth recommendation is that, in the development of the agreements, it is important to build in incentives so that all parties work towards attainment of the goals that are agreed upon. It is our view that in the recent round, 1977, incentives were put in to not support post secondary education. I am referring to provincial support for post secondary education.

We then mention the linkage between post secondary education and other social affairs and, indeed, other economic affairs' matters between the federal and provincial levels, and we draw to your attention the understanding between Canada and the United States, that there will not be linkage between issues in the two countries in their negotiations. The advantage of getting out of a linkage would be that one could address educational questions based on educational goals and educational outcomes rather than confusing them with other goals and outcomes.

We then suggest that there should be some influence proportionate to contribution. When you have a post secondary system financed 58 per cent by the federal government and 27 per cent by the provinces, it seems inappropriate that there is so little, if not none at all, federal influence.

The federal government's capacity to monitor the progress of post secondary education and the progress of any agreements that may flow from the new negotiations to follow, that ability to monitor is greatly constrained by the lack of skilled staff; competent and informed staff, who are able to follow, project and plan at the federal level. That is a mistake and it is something that should be overcome, and not only a staff, but that that staff has to have a plug into an effective political leadership role in the Government of Canada.

Finally, it seems to us of vital importance that we overcome this mystification, this alienation of the Canadian public from

## [Traduction]

rons votre attention sur le fait que des modèles semblables sont mis à l'essai actuellement dans certains pays d'Europe, notamment l'Allemagne, la Suède, la France, la Belgique et le Royaume-Uni. On parle alors de congé d'éducation, ou de congé payé d'éducation.

Notre quatrième sujet de préoccupation est lié à l'emploi fréquent des termes «âge postsecondaire» dans certains documents que nous avons consultés—faisant allusion au groupe des 18 à 24 ans. C'est un anachronisme qui ne reflète plus le rôle de l'enseignement postsecondaire, de l'éducation des adultes dans le pays, et cette expression est complètement déplacée dans les années 80 et 90.

Nous proposons de créer une caisse d'innovation, monsieur le président, en vue d'aider les établissements d'enseignement et les organismes bénévoles à entreprendre des projets pilotes d'envergure nationale en fonction des objectifs qui seront définis, une sorte de capital-risque pour l'éducation des adultes. Aux États-Unis, il existe un important secteur d'organismes qui joue ce rôle, ce qui n'est pas le cas au Canada.

Sixièmement, nous recommandons, en formulant les accords, de prévoir les stimulants nécessaires pour inciter toutes les parties à travailler conjointement vers la réalisation des objectifs fixés. À notre avis, la dernière série d'accords, en 1977, n'encourageait guère les provinces à appuyer l'enseignement postsecondaire.

Puis nous faisons allusion au rapport existant entre l'enseignement postsecondaire et les autres questions sociales, et même les autres affaires économiques partagées entre le gouvernement fédéral et les provinces, pour vous signaler que le Canada et les États-Unis sont convenus de ne pas établir de rapport, lors de leurs négociations, entre les problèmes qui se posent dans les deux pays. Cela aura l'avantage de leur permettre de s'attaquer au problème de l'enseignement en fonction des objectifs et des résultats propres à ce domaine au lieu de les confondre avec d'autres objectifs ou d'autres réalisations.

Nous proposons ensuite d'établir un rapport entre le montant de la contribution et l'importance du rôle joué. Lorsqu'un secteur d'enseignement postsecondaire est financé à raison de 58 p. 100 par le gouvernement fédéral et 27 p. 100 par les provinces, il n'est pas logique que le gouvernement fédéral n'ait pour ainsi dire pas son mot à dire.

Si le gouvernement fédéral n'est pas en mesure de contrôler les progrès de l'enseignement postsecondaire et l'application des accords qui découleront sans doute des négociations à venir, c'est parce qu'il manque de personnel spécialisé, de personnel compétent et bien informé qui soit en mesure de suivre l'évolution de la situation, de formuler des projets et des plans au niveau fédéral. C'est un tort et il faudrait y remédier, non seulement en mettant en place le personnel voulu mais en donnant à celui-ci les moyens de donner une orientation politique au gouvernement canadien.

Enfin, il nous semble indispensable de lever le voile, de faire en sorte que le public canadien ne soit plus ainsi tenu à l'écart



[Text]

decisions of vital importance involving many billions of dollars each year, as you know better than I, that we end it by insisting that current, full and complete data be available from all levels of government and from the educational institutions. I stress, on a current basis, so that it is possible to know what is happening in post secondary education and at least who is paying for what in post secondary education. It baffles us, Mr. Chairman, that we could have a situation involving tens of billions of dollars where the public—and the public, in this case, might include the presidents of a good number of Canadian universities—would be quite unaware of what is going on. That is unhealthy for democracy, it is unhealthy for participation, it is unhealthy for the country. Of course, that entails a capacity of the federal government to overcome this problem that it refers to as visibility on its own. That is, the visibility problem is entirely a problem that the federal government has brought upon itself. The stakes are very high, Mr. Chairman.

In conclusion, I will not read you the quotation but I urge you to look at some of the quotations coming from the private sector, the largest of our Crown corporations, Canadian National, its chairman and its president and chief executive officer, the statement that he made. I suggest that there is growing recognition in the community at large that educational systems have to change, have to adapt, have to be responsive to the future. So we are saying to you it is not just a question of who pays for what, it is a matter that is fundamentally important to the future of the country.

That is the end of my remarks.

• 2030

**The Chairman:** Thank you, Mr. Morrison.

Mr. Weatherhead.

**Mr. Weatherhead:** Mr. Chairman, thank you. My research, when we were discussing this brief at supper time tonight, said this was perhaps the best brief we have had before us on this particular subject. I had a chance to read it before coming here tonight, and I tend to agree with him, maybe because it reflects some of our own biases. I think it is an excellent, short, and to-the-point brief. It is also quite a damning indictment, I think, or at least it points out very vividly what has happened financially with the federal, provincial, and student contributions to post-secondary education, which are set out quite clearly on page 8 and which I presume are accurate. It is one of the things we have to wrestle with, Mr. Chairman: the fact that the federal government is spending at least twice as much as the provinces on post-secondary education, with little influence, little credit, little visibility. Also, this field is perhaps the one most dangerous to attack in these present financially hard times.

[Translation]

des décisions d'importance vitale et impliquant des dépenses de plusieurs milliards de dollars chaque année, vous le savez aussi bien que moi. Nous devons y mettre un terme en insistant pour que les différents paliers de gouvernement et les établissements d'enseignement fournissent au public des données complètes et exhaustives. J'insiste continuellement pour que l'on puisse être au courant de ce qui se passe dans le domaine de l'enseignement postsecondaire et que l'on sache au moins à qui sont imputées les dépenses dans ce domaine. Cela nous sidère, monsieur le président, de voir que l'on peut dépenser des dizaines de milliards de dollars sans que le public—et, dans le cas présent, il peut comprendre les présidents d'un grand nombre d'universités canadiennes—ne sache ce qui se passe. Une telle situation est néfaste pour la démocratie, pour la participation, pour le pays tout entier. Bien entendu, il faudrait pour cela que le gouvernement fédéral soit en mesure de surmonter ce problème dont il est le principal responsable—et il est le premier à l'admettre, à savoir son manque d'influence. L'enjeu est très élevé, monsieur le président.

En conclusion, je ne vous lirai pas la citation mais je vous exhorte à lire les déclarations émanant du secteur privé, et de la plus grande de nos sociétés de la Couronne, le Canadien National, son président du conseil et son Président Directeur général, qui a donné son avis à ce sujet. A mon avis, l'ensemble de la société se rend compte de plus en plus de la nécessité de modifier, d'adapter nos méthodes d'enseignement de façon à ce qu'elles répondent mieux aux besoins futurs. Donc, nous vous le répétons, il ne s'agit pas simplement de savoir qui paye quoi. C'est une question d'importance fondamentale pour l'avenir de notre pays.

C'est tout ce que j'avais à dire, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Morrison.

Monsieur Weatherhead.

**M. Weatherhead:** Merci, monsieur le président. Ce soir, à l'heure du souper, alors que nous discutons de ce mémoire, mon recherchiste m'a dit que c'était sans doute le meilleur document dont nous ayons jamais été saisis à ce sujet. J'ai eu l'occasion de le lire avant la réunion de ce soir, et je suis porté à partager son avis, peut-être parce que nous y retrouvons nos propres erreurs. C'est un excellent mémoire, bref et précis. C'est aussi une condamnation sans appel, à mon avis, ou du moins un document qui fait ressortir clairement les problèmes financiers relatifs aux contributions du gouvernement fédéral, des provinces et des étudiants à l'enseignement postsecondaire; celles-ci sont exposées clairement à la page 8 et je suppose qu'elles sont précises. Il est une chose contre laquelle nous devons lutter, monsieur le président, à savoir que le gouvernement fédéral dépense au moins deux fois plus que les provinces dans le domaine de l'enseignement post-secondaire, ce qui ne lui donne en retour pour ainsi dire aucun pouvoir, aucune considération et aucun moyen de contrôle. D'autre part, c'est peut-être le domaine le plus dangereux auquel s'attaquer en cette époque de difficultés financières.

## [Texte]

Of course, we would expect the Canadian Association for Adult Education to stress the importance of interrupted education and of bringing in some groups of people who have not ordinarily had too much access to the educational system, as set out at the bottom of page 9, including the handicapped, the seniors, the native Canadians, and that sort of thing. I wonder if the witness can say how our future post-secondary education should be allotted among these three groups which he sets out at the bottom of page 9 and the more traditional groups between the ages of 18 and 24; because obviously we still have a great need to educate those younger people at the same time.

What sort of mix do you see in future education in the next couple of decades?

**Mr. Morrison:** It is not our view that education should be denied to people 18 to 24, Mr. Weatherhead. Indeed, the opportunities for learning in the 18-to-24 age group are taken advantage of in various Canadian jurisdictions now by between 20 and 30 per cent of the cohorts; the people within that age group. It turns out, however, that much of that learning can be rather inefficient, in the sense that people require motivation, which has to come from within to be effective in their learning process. It is our view that there should be opportunities for people in the 18-to-24 age group to plug into the labour force, just as there should be opportunities for people in older age groups to plug into learning. So what we are suggesting is that what may be obsolete is the notion of full-time and four-year or so programs in post secondary education. The universities would be the major target there, because since the 1960s the community college system has come on stream, with a student profile which is much more flexible to the needs of the population at large and which is providing shorter-duration full-time courses for younger people.

Our intention for the groups you have singled out, in particular let us take for example women, is to suggest that there is hard evidence to demonstrate that although the gap is narrowing, women are not achieving access to post-secondary education on a basis equal to men. Incentives should be built into the post-secondary system to overcome the barriers women face. I believe you will be hearing from an organization with real expertise on that subject, the Canadian Congress on Learning Opportunities for Women, which is associated with my own organization. So it is a question of emphasis and a question of a long-term transformation, not a question of denying one person an opportunity to learn or supplanting that individual's opportunity with another's. Is that a helpful general response?

• 2035

**Mr. Weatherhead:** Perhaps we cannot be much more specific at this time, but would you see, for instance, perhaps one third of the students of the future being outside this 18-to-24 range, or some such ratio as that?

**Mr. Morrison:** If you take part-time students at the moment, Mr. Weatherhead, you will find that already more than one third of the students are beyond the 18 to 24 age group, indeed, the majority are. The discrepancy between part-time and full-time learning takes you into provincial gov-

## [Traduction]

Bien entendu, nous comptons sur l'Association canadienne de l'éducation des adultes pour souligner l'importance de l'interruption des études et de la nécessité de faire participer certains groupes qui, généralement, n'ont pas pu fréquenter d'établissement scolaire, comme le stipule le bas de la page du document; il s'agit notamment des handicapés, des personnes âgées, des autochtones et autres. Le témoin pourrait-il nous dire comment nos programmes futurs d'études postsecondaires seront répartis parmi ces trois groupes, qu'il mentionne au bas de la page 9, et entre les groupes habituels de jeunes âgés de 18 à 24 ans, car nous ne devons évidemment pas les oublier.

Comment voyez-vous l'organisation future de l'enseignement postsecondaire au cours des dix ou vingt prochaines années?

**M. Morrison:** Loin de nous l'idée de fermer les portes de nos établissements scolaires aux jeunes de 18 à 24 ans, monsieur Weatherhead. En fait, à l'heure actuelle, de 20 à 30 p. 100 des jeunes qui tombent dans cette catégorie d'âge profitent des possibilités scolaires offertes dans diverses provinces canadiennes. Il s'avère toutefois que cet enseignement est souvent inutile car les jeunes ne sont pas motivés comme ils le devraient à approfondir leurs connaissances. A notre avis, les jeunes de 18 à 24 ans devraient avoir la possibilité de s'intégrer à la population active, tout comme les personnes plus âgées ont la possibilité de reprendre des études. Ce que nous voulons dire, par conséquent, c'est que le principe de l'enseignement à plein temps ou des programmes d'études étalés sur quatre ans est peut-être dépassé. Les universités seront les premières visées, car depuis les années 60, les collèges communautaires ou CEGEP ont pris de l'expansion, en offrant une formation mieux adaptée aux besoins de l'ensemble de la population et des cours à plein temps de plus brève durée à l'intention des jeunes.

Quant aux groupes que vous avez mentionnés, prenons par exemple les femmes, nous sommes d'avis que même si l'écart se comble peu à peu, tout tend à prouver qu'elles ne fréquentent pas les établissements d'enseignement postsecondaire aussi fréquemment que les hommes. Il faudrait prévoir des stimulants pour surmonter les obstacles auxquels se heurtent les femmes. Vous entendrez, je pense, le témoignage d'un organisme très compétent en cette matière, le Congrès canadien des possibilités d'éducation des femmes, qui est associé à ma propre organisation. Il s'agit donc d'un changement d'état d'esprit à long terme, et non de refuser à quelqu'un la possibilité d'apprendre pour la donner à quelqu'un d'autre. Cette réponse de portée générale vous suffit-elle?

**M. Weatherhead:** Nous ne pouvons peut-être pas donner plus de détails pour le moment, mais pouvons-nous espérer, par exemple, qu'un tiers des étudiants futurs ne feront pas partie de la catégorie des 18 à 24 ans, ou un taux à peu près semblable?

**M. Morrison:** Si vous prenez les étudiants à temps partiel, monsieur Weatherhead, vous constaterez qu'il y en a déjà plus d'un tiers qui ont plus de 24 ans; en fait, c'est le cas de la majorité d'entre eux. L'écart entre l'éducation à plein temps et à temps partiel est une question de politique et de pratique des



[Text]

ernment policies and practices, where universities, and indeed community colleges, earn—in each jurisdiction it is different, but let us take the Province of Ontario—certain basic units of income for the number of full-time students they have. There is almost everywhere a discrimination by provincial policy—at least by practice, if not policy—against the part-time learner. That discrimination should not continue. So, if one were concerned with making the educational system more responsive to the needs of the future—economic, community, et cetera—one would start by examining all the incentive structures that make institutions like universities as inflexible as they are to change. One would start with issues like the subsidy that is provided for the part-time learner, as opposed to the subsidy for the full-time learner. In some Canadian jurisdictions there is almost no subsidy for the part-time learner.

**Mr. Weatherhead:** We heard today, and have heard elsewhere on other days, about the question as to whether there should be as much subsidy for a part-time, and presumably older learner and perhaps a more well heeled learner—although that might not always be the case, particularly with some of the groups you mentioned here. It was said that if they could not afford to pay more they should not have to pay more than the young students who are coming out of high school. Do you have any comment on that?

**Mr. Morrison:** Yes. You could argue this any way, Mr. Weatherhead. There is data to suggest that, as people grow older, up to a point their disposal income does increase. So, of course, do their obligations, their requirements for expenditure. It is a question of disposable income, the income available for these purposes. So a simple answer would not be possible. But, insofar as the same subject is being learned towards the same form of credit, it seems inequitable that an individual of one age should be treated differently from an individual of another age, merely because that individual has had experience in the labour force. So it is the incentive structures that have to be looked at, and student aid becomes a mechanism for reallocating opportunities between income groups, as opposed to age groups.

I would stress the need to help the people who need it, from an income point of view, and not to use age as a surrogate for income. It is greatly inaccurate, and as you may know, or if you wish to get into it you will discover, the 18 to 24 age group that will participate in post secondary education tends to be from families, and family units and income units, that have more than the average income of their own cohorts in this country.

**Mr. Weatherhead:** We have to be very aware of the constitutional problems, the traditional primacy of the provincial governments in the field of education. You mention in proposal 3 of possible goals, on page 10 of the brief, that a possible federal drawing right to post secondary education could be established. This would give vouchers of some sort to individuals who wanted to pursue post secondary education, who could then cash them in at the educational institutions of their choice on certain terms, I suppose.

[Translation]

gouvernements provinciaux où les universités et mêmes les collèges communautaires, gagnent des unités de base de revenu selon le nombre d'étudiants à plein temps qu'ils comptent. C'est différent selon les provinces, mais c'est le cas notamment en Ontario. Dans presque toutes les provinces, la politique suivie ou, du moins, l'usage en vigueur est discriminatoire à l'égard des étudiants à temps partiel. Il faut mettre un terme à cette discrimination. Si nous voulons réellement rendre notre système scolaire mieux adapté aux besoins de l'avenir—sur les plans économique, communautaire, social et autres—il faut commencer par examiner tous les programmes de stimulants qui incitent les établissements comme les universités à être peu enclins au changement. Si l'on considère le montant de la subvention accordée pour les étudiants à temps partiel par rapport à celle prévue pour les étudiants à plein temps, nous constatons que dans certaines provinces, la première est pratiquement inexistante.

**M. Weatherhead:** Il a été question aujourd'hui, et ce n'est pas la première fois que le problème est abordé, de l'à-propos d'accorder la même subvention pour un étudiant à temps partiel et sans doute plus âgé, voire plus riche—bien que ce ne soit pas toujours le cas, particulièrement parmi les groupes que vous avez cités. Nous avons dit que s'ils ne peuvent pas se le permettre, ils ne doivent pas être appelés à payer plus que les jeunes étudiants qui sortent de l'école secondaire. Avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Morrison:** Oui. Vous aurez toujours une réponse à cela, monsieur Weatherhead. D'après les données disponibles, au fur et à mesure où les gens vieillissent, leur revenu courant augmente jusqu'à un certain point. Il en va de même, c'est évident, de leurs obligations, de leurs besoins en matière de dépenses. Il faut savoir quel est leur revenu disponible. C'est pourquoi il est impossible de donner une réponse simple. Mais dans la mesure où l'on a choisi la même matière d'enseignement pour obtenir les mêmes crédits, il est injuste qu'une personne d'un certain âge soit traitée différemment d'une autre plus jeune simplement parce qu'elle a déjà une expérience professionnelle. C'est donc tout le système des subventions qu'il faut revoir, et l'aide aux étudiants devient un moyen de redistribuer les chances entre les catégories de revenus et non selon les groupes d'âge.

J'insiste sur le fait qu'il faut aider ceux qui en ont besoin sur le plan financier, et non invoquer l'âge au lieu du niveau de revenu. Cela fausse les données; vous le savez peut-être déjà, ou si cela vous intéresse, vous constaterez que les jeunes âgés de 18 à 24 ans qui suivront des cours au niveau post-secondaire viennent de familles dont le revenu est supérieur à la moyenne.

**M. Weatherhead:** Nous ne devons pas perdre de vue les problèmes constitutionnels en jeu, c'est-à-dire la prépondérance traditionnelle des gouvernements provinciaux dans le domaine de l'éducation. Dans la proposition n° 3, à la page 10 du mémoire, qui énumère un certain nombre d'objectifs possibles, vous signalez que l'on pourrait émettre des droits de tirages fédéraux relativement à l'enseignement postsecondaire. Ainsi, ceux qui désirent poursuivre leurs études détiendraient des sortes de bons qu'ils pourraient encaisser dans les établissements scolaires de leur choix et à certaines conditions, je suppose.

[Texte]

• 2040

Have you investigated this very much, as to the constitutional problems and as to possible acceptability or nonacceptability with respect to the various provinces? You mentioned that you have members across the country. What do your people in Quebec and other provinces say to suggestions such as this?

**Mr. Morrison:** If I might approach that question, and I am not sure whether it is forward or backward but just to try to respond fully: first off, we maintain that the Fathers of Confederation did not intend to say that learning was a provincial responsibility. They said that the provision of organized education for children was a provincial responsibility. Who can say that learning is a responsibility of any level of government, something so fundamental to the very existence of each of us?

And so the federal government has a right to enter into agreements with individual Canadians for any purpose it chooses; and Canadians themselves have the right to undertake agreements with educational institutions. We are suggesting that there are options, Mr. Weatherhead, in respect to the present transfer of resources.

When you said earlier that the federal government had little visibility, et cetera, I think "little" was an exaggeration: there is no visibility whatsoever for the federal government in post-secondary education at the grassroots.

To take the other side of the question before returning to the provinces themselves, I just want to point out that in the document appended to our brief, which is in fact a brief submitted to a sister parliamentary committee in December, my president, Mr. Walter Pitman, quoted the then Secretary of State, John Roberts, as follows:

At the October 1978 First Ministers' conference, the Prime Minister corrected one of the provincial premiers who referred to education as an exclusive provincial responsibility. The Prime Minister said that it was not so, that the federal government also had responsibilities in the field of education. And his statement passed without contradiction.

And the former Secretary of State went on to say:

It is worth noting that Section 93 of the British North America Act does not say, as is often supposed, that all education is the responsibility of the provinces: "In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education . . .".

In a modern state where citizens are travelling across provincial boundaries a whole range of new mechanisms have to be found in order to satisfy the needs of Canadians who may be residents of a given part of Canada only for a portion of their lives. They are permanently Canadians and they are temporarily Manitobans in many cases. And so, in view of that, my organization—and I had better stress something

[Traduction]

Avez-vous approfondi la question, quant aux problèmes constitutionnels que cela pose et à l'approbation éventuelle des diverses provinces? Vous avez signalé que votre organisme était représenté dans tout le pays. Qu'en pensent vos représentants du Québec et dans les autres provinces?

**M. Morrison:** Je vais essayer de répondre à cette question. Je ne sais pas si cela constitue un progrès ou un retour en arrière, mais je vais m'efforcer de donner une réponse complète: tout d'abord, nous sommes convaincus que les Pères de la Confédération n'ont jamais prétendu que l'enseignement doive être du ressort des provinces. Ce qu'ils ont dit, c'est qu'il incombait aux provinces d'assurer la scolarité organisée des enfants. Qui peut prétendre que l'enseignement, question si fondamentale à l'existence même de chacun d'entre nous, relève de la compétence d'un palier de gouvernement plutôt que d'un autre?

Le gouvernement fédéral a donc le droit de conclure des accords avec les Canadiens dans n'importe quel but; et les Canadiens eux-mêmes ont le droit d'en conclure avec les établissements scolaires. A notre avis, monsieur Weatherhead, il existe des choix possibles quant au transfert actuel des ressources.

Lorsque vous avez dit plus tôt que le gouvernement fédéral n'avait guère de moyen de contrôle, et ainsi de suite, je pense que vous étiez encore optimiste; il n'a absolument aucun moyen de contrôle sur les bases de l'enseignement postsecondaire.

Pour répondre à l'autre aspect de la question avant d'en revenir aux provinces proprement dites, j'aimerais signaler que dans le document annexé à notre mémoire, qui est en fait un mémoire remis à un autre comité parlementaire en décembre dernier, mon président, M. Walter Pitman, a cité le secrétaire d'État de l'époque, John Roberts, en disant:

Lors de la Conférence des premiers ministres d'octobre 1978, le premier ministre fédéral a repris l'un de ses homologues provinciaux qui venait de dire que l'enseignement était du ressort exclusif des provinces. Le premier ministre l'a nié, disant que le gouvernement fédéral avait également des responsabilités dans ce domaine. Et personne n'a trouvé à redire à sa remarque.

L'ex-secrétaire d'état a poursuivi en ces termes:

Il convient de noter que l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne stipule pas, comme on le croit souvent, que tous les aspects de l'enseignement tombent sous la compétence des provinces: «dans chaque province et pour chacune d'entre elles, l'Assemblée législative provinciale peut exclusivement adopter des lois dans le domaine de l'éducation . . .».

Dans un État moderne dont les ressortissants voyagent d'une province à l'autre, il faut trouver toutes sortes de nouveaux moyens pour répondre aux besoins des Canadiens qui résident dans une région donnée du pays pendant une certaine partie de leur vie. Ils sont Canadiens de leur état permanent, mais peuvent être provisoirement Manitobains, par exemple. Et c'est pourquoi mon association—j'aurais dû dire quelque chose



*[Text]*

about my organization but I will complete my thought—in view of this, we detect a great deal of sympathy by individual Canadians in all parts of the country for appropriate recognition of the federal role in education, and we detect it from outside the country as well.

I would remind you that the Organization for Economic Cooperation and Development in 1976 issued a report on Canadian education and it referred to the relationship between the federal government and the provinces at that time as a — and they put this in quotation marks—“do one thing as if it were something else”. And they said that this fairyland stance in Canada did not appeal to all Canadians but possibly it was a kind of game that Canadians had to play in order to hold their federal state together.

So that, outside the country, there is some amusement and concern about our preoccupations with respect to the federal role in education.

Finally, I would add that—and the document includes this statement at the end—the Canadian Association for Adult Education is the anglophone national organization for adult education and that we have a francophone counterpart organization, which may be appearing before you, l'Institut canadien d'éducation des adultes, which is Quebec-based but a national francophone adult education organization; so that when I say that we detect widespread support within Quebec and in every province for an appropriate recognition of federal goals, I am speaking, in fact, for a national anglophone organization.

But I would add that at the conference that I referred to in my opening remarks, where the Honourable Francis Fox spoke at Simon Fraser University two months ago, I heard the British Columbia Minister of Education state that he thought it was appropriate for the federal government to articulate national goals in the field of post-secondary education. So, I believe there is some change, Mr. Weatherhead, in public attitudes and that the change will be accelerated when it becomes more publicly known what some, not all, of the provinces have done in the last three years to, if I may use the word, support post secondary education.

• 2045

**Mr. Weatherhead:** I will pass for now, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** Thank you very much.

Mr. Morrison, I have a number of questions to ask you and I may ask these questions in a fashion that may make you feel that I do not agree with you. I ask them that way because I find that that is the only way sometimes to get some answers.

**Mr. Morrison:** I am the witness, Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** That is right. If I can cross-examine you for a moment, I would appreciate that. I do not want you to take, for a moment, my questions as questions that indicate, necessarily, my view.

*[Translation]*

à son sujet, mais je préfère finir ma remarque—c'est pourquoi nous constatons que les Canadiens, dans tous les coins du pays, voudraient que le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement soit plus évident; cette attitude se retrouve également à l'étranger.

Je vous rappelle que l'Organisation pour la coopération et le développement économique a publié en 1976 un rapport sur l'éducation au Canada. Faisant allusion aux rapports existant à l'époque entre le gouvernement et les provinces, elle a parlé d'un certain «manque de réalisme», ajoutant que cette attitude n'était pas pour plaire à tous les Canadiens mais que c'était peut-être un jeu qu'il leur fallait jouer pour sauvegarder leur fédération.

Vous voyez donc que nos préoccupations à l'égard du rôle du gouvernement fédéral en matière d'éducation suscitent un certain intérêt et amusement à l'étranger.

Enfin, j'ajouterais—et cette déclaration est consignée à la fin du document—que la Canadian Association for Adult Education est un organisme national anglophone mais qui a sa contrepartie francophone: l'Institut canadien d'éducation des adultes, dont le siège se trouve au Québec mais qui est un organisme national également; peut-être comparaitra-t-il devant le comité. Par conséquent, lorsque je dis que les Canadiens, tant au Québec que dans les autres provinces, veulent que l'on définit à juste titre les objectifs fédéraux, je parle en fait au nom d'un organisme national anglophone.

J'ajouterais que lors de la conférence dont j'ai parlé au début de mon intervention, et où l'honorable Francis Fox a pris la parole à l'Université Simon Fraser il y a deux mois, j'ai entendu le ministre de l'Éducation de la Colombie-Britannique déclarer qu'à son avis, le gouvernement fédéral devait déterminer des objectifs nationaux dans le domaine de l'enseignement post-secondaire. Je suis donc convaincu, monsieur Weatherhead, qu'il y a un changement d'attitude de la part du public et que cela sera encore plus évident au fur et à mesure où nous saurons ce qu'on fait ces trois dernières années, certaines provinces, sinon toutes, pour appuyer, si je puis employer ce terme, l'enseignement post-secondaire.

**M. Weatherhead:** Je n'ai rien à ajouter pour le moment, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** Merci beaucoup.

Monsieur Morrison, j'ai un certain nombre de questions à vous poser et je risque, en le faisant, de vous donner l'impression de ne pas être de votre avis. Je les pose sous cette forme car j'estime que c'est parfois la seule façon d'obtenir des réponses.

**M. Morrison:** Je suis le témoin, monsieur Blenkarn.

**M. Blenkarn:** C'est exact. Si vous voulez bien vous soumettre à un contre-interrogatoire pendant quelques instants, je vous en serais reconnaissant. Toutefois, je tiens à vous signaler que mes questions ne reflètent pas nécessairement mon opinion.

## [Texte]

Why should the state pay for the cost of educating people who are 40, 45 or 50 who when they finish their education have very few years to work before they are going to get an old age pension?

**Mr. Morrison:** Not only should it pay for the educational opportunity for the people who are 40, 45 and 50 but, in particular, I would advocate that it should pay towards the support of educational opportunity for the people with the old age pension.

Those people who have worked their entire lives and contributed to this society ought to have the right to participate in learning as well. You are aware from statistics what a small portion of the total cost of education is borne by student fees, and so if you provided no form of subsidy for the older adult, you would be denying that adult an opportunity to learn.

My own organization is sponsoring the first national conference on the topic of learning opportunities for older people later this year. We intend to investigate, in Canada, the possibility that if there were better learning opportunities for older people, there might, indeed, be lesser calls for a form of public assistance to older people in the form of health care and maintenance because there is evidence that people who learn both live longer and are more healthy than other people; therefore, it is a question of participation. But I suppose you might say, Mr. Blenkarn, that in that case the insurance companies should be paying for it.

**Mr. Blenkarn:** I might say that or I might say that it is relatively easy to justify education for the relatively young. We have always looked after those under 16, and now we appear to give state assistance for those under 24, but what you are suggesting to us is that we should now start educating those over 24 to the point where in the present university fees we are subsidizing 90 per cent. The question really is, where do we stop? Where does the state stop looking after people and expect people to look after themselves? Where is the benefit to the individual, and when should the state stop picking up the benefit to the individual and expect the individual to pay his own fare.

We also find that in commercial arrangements all sorts of people are running business seminars at \$250 and \$300 a day. Commercial firms are paying to educate their employees on this basis. Why should we, all of a sudden, decide to open our universities at 10 per cent of the cost to people in that same classification? Where is the justification for the state to spend this kind of money?

**Mr. Morrison:** The state cannot afford not to spend that money because we live in a competitive world and because our principal competitors in Europe, in Japan, in Australia and south of the border invest in learning in a more effective way than we do, which is one of the reasons they have more productive economies than we do. As a result of our failure to adapt our educational system to the fact that skills are becoming obsolescent . . .

## [Traduction]

Pourquoi l'État devrait-il assumer les frais d'éducation des personnes qui ont 40, 45 ou 50 ans et qui, une fois les cours terminés, n'auront plus que quelques années à passer dans la population active avant de toucher une pension de vieillesse?

**M. Morrison:** Non seulement l'État devrait-il donner aux personnes de 40, 45 et 50 ans, la possibilité de s'instruire, mais je pense même qu'il devrait permettre aux pensionnés de la vieillesse de le faire grâce à une participation financière.

Ceux qui ont travaillé toute leur vie et fait un apport à notre société devraient avoir le droit de suivre des cours également. Vous savez, grâce aux statistiques, que les droits d'inscription des étudiants ne couvrent qu'une infime partie du coût total de l'éducation; par conséquent, si l'on n'accorde aucune subvention aux adultes, on leur refuse la possibilité de s'instruire.

Mon association parraine la première conférence nationale sur le sujet des possibilités d'instruction des personnes âgées, qui doit avoir lieu vers la fin de l'année. Nos recherches tendront à prouver qu'en facilitant l'accès à l'enseignement aux personnes âgées, nous pourrions diminuer leurs besoins en matière d'assistance publique, par exemple les soins médicaux et subsistance; et effet, il est évident que les gens qui s'instruisent vivent plus longtemps et sont en meilleure santé que les autres. C'est donc une question de participation. Vous pourriez répondre à cela, monsieur Blenkarn, je suppose, que ce sont donc les compagnies d'assurance qui devraient en assurer le coût, dans ce cas-là.

**M. Blenkarn:** Oui, bien sûr, ou je pourrais dire qu'il est assez facile de justifier l'éducation des jeunes. Nous nous sommes toujours occupés des moins de 16 ans et à l'heure actuelle, l'État semble venir en aide à ceux de moins de 24 ans, mais à vous entendre, il faudrait maintenant commencer à éduquer les plus de 24 ans, pour en arriver à subventionner 90% des étudiants universitaires. Mais alors, où s'arrêter? Quand l'État doit-il cesser de prendre ces citoyens en charge et espérer les voir subvenir à leurs propres besoins? Quel avantage cela représente-il pour les particuliers et quand l'État doit-il les laisser se débrouiller par leur propres moyens?

Nous constatons également que dans le domaine commercial, toutes sortes de gens organisent des colloques d'affaires à \$250 et \$300 par jour. Les entreprises commerciales payent de cette façon l'éducation de leurs employés. Pourquoi devrions-nous d'un seul coup décider d'ouvrir les portes de nos universités aux mêmes personnes pour 10 p. cent du coût réel? Comment justifier une telle dépense de la part du gouvernement?

**M. Morrison:** L'État ne peut pas se permettre une telle dépense car nous vivons dans un monde de concurrence et que nos principaux rivaux, en Europe, au Japon, en Australie et aux États-Unis, investissent de façon plus efficace que nous dans l'enseignement. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles leur économie est plus productive que la nôtre. Comme nous n'avons pas su adapter notre système scolaire aux nouveaux besoins en matière de connaissances spécialisées . . .



[Text]

• 2050

**Mr. Blenkarn:** What state pays for the education of 50 or 60-year-olds and pays 90 per cent of the cost?

**Mr. Morrison:** Germany, France, Japan, Holland and the United Kingdom would be among the states that do and the reason they do is because—and I will be repeating an argument I made a bit earlier here but just for a moment I will do so—the rapid explosion of knowledge and the rapidity of technological change in the last number of years, Mr. Blenkarn, has reduced the useful duration of any skill that an individual citizen can possess. Therefore, it is essential to maintain the productivity of the labour force, even if one cared not for spiritual citizenship, family and leisure and the world of the arts. Even if one cared only for the productivity of the labour force it is essential to invest in the retooling of the citizen as an employee, just as it is important to invest in the retooling of the equipment in the machine shop. But I would not . . .

**Mr. Blenkarn:** I will interrupt you then. Should we invest only in those individuals whom we are retooling, so to speak, and not invest, as a state, in those individuals who are taking advanced learning for their own edification, their own benefit, their own development as citizens and so on? I can see all sorts of reasons for persons to take developmental courses to improve themselves as individuals, but as far as the state is concerned, should the state be investing only in the retooling of individuals in a manpower-type atmosphere, looking after and making sure that we have new productive workers? Their job is worn out and we retrain them so that they can once again go back in the labour force. Now if that is the case, your argument is very valid. If that is not the case, where is the validity in your argument?

**Mr. Morrison:** I once studied philosophy, which a professor in England told me was a totally parasitic subject and would therefore fall into the category you are talking about that should not be supported. I think the argument you just made is called an Aristotelian syllogism, and a faulty one, but . . .

**Mr. Blenkarn:** That was a pretty valid syllogism.

**Mr. Morrison:** . . . notwithstanding that, Mr. Blenkarn, the point I would make is that if one were to accept the logic of the argument you might have been putting forward there, then that would entail applying it, in the view of my association, not just to people who are 40, 50 and 60 years old but also to people who are 15, 20 and 25. So society has to make decisions about priorities, and it is an appropriate role for the federal Parliament to make decisions about federal spending. If the federal government decided that the economic individual, the economic side of a man or a woman, was more important than the spiritual or the cultural or the family, then it would be appropriate to invest more money. That is a decision Parliament would make. Now if we were advising Parliament we would say that you have to look at the needs of the individual, and in the spirit of trusting the individual you devolve to that individual as much as you can the decisions about what kinds of learning, and when, are appropriate for that individual

[Translation]

**M. Blenkarn:** Quels pays payent 90 p. cent des frais de scolarité des personnes de 50 et 60 ans?

**M. Morrison:** L'Allemagne, la France, le Japon, la Hollande et le Royaume-Uni, entre autres. S'ils le font, c'est parce que—et je répéterais ce que j'ai dit un peu plus tôt, mais je serai bref—l'explosion des connaissances et l'évolution technologique rapides de ces dernières années, monsieur Blenkarn, ont fait que les compétences qu'un particulier peut posséder deviennent rapidement dépassées. Il est donc indispensable de maintenir la productivité de la population active, même si l'on se désintéresse de l'aspect spirituel, de la famille, des loisirs et du monde des arts. Même si l'on se préoccupe uniquement de la productivité de la population active, il est indispensable d'investir dans le recyclage des gens tout comme il importe d'investir dans la modernisation du matériel dans les usines. Mais je ne voudrais pas . . .

**M. Blenkarn:** Je vais donc vous interrompre. Devrions-nous investir uniquement dans ceux que nous voulons recycler, pour ainsi dire, et non dans les personnes qui suivent les cours d'enseignement supérieur pour leur propre gouverne, dans leur propre intérêt, dans le but de se perfectionner? Il existe toutes sortes de raisons qui poussent les gens à suivre des cours pour se perfectionner sur le plan personnel, mais en ce qui concerne l'État, devrait-il investir uniquement dans le perfectionnement des personnes dans un contexte professionnel, dans le but bien précis d'accroître notre réserve de travailleurs productifs? Leur emploi est dépassé et nous les recyclons afin de les réintégrer à la population active. Si c'est bien le cas, votre argument se défend. Sinon, où voulez-vous en venir?

**M. Morrison:** J'ai étudié la philosophie dans le temps; un professeur, en Angleterre, m'a dit que c'était un domaine tout à fait inutile et il tomberait donc, à vous en croire, dans la catégorie des domaines qui ne méritent pas d'être appuyés. L'argument que vous venez de faire valoir est ce qu'on appelle un syllogisme aristotélicien, et encore est-il incorrect, mais . . .

**M. Blenkarn:** C'est un syllogisme qui avait du bon sens.

**M. Morrison:** . . . quoi qu'il en soit, monsieur Blenkarn, si nous voulions accepter la logique de l'argument que vous avez présenté, il faudrait qu'il s'applique, de l'avis de mon association, non seulement aux personnes de 40, 50 et 60 ans, mais également à celles qui ont 15, 20 ou 25 ans. La société doit donc se fixer des priorités, et c'est au Parlement fédéral qu'il incombe de prendre les décisions en matière de dépenses publiques. S'il venait à décider que l'aspect économique de l'individu passe avant l'élément spirituel ou culturel, ou avant la cellule familiale, il conviendrait d'investir davantage. Ce serait au Parlement de prendre cette décision. Si nous devons conseiller le Parlement, nous dirions qu'il faut tenir compte des besoins de l'individu et que pour lui montrer la confiance que l'on a en lui, il faut le laisser prendre seul les décisions quant au genre de choses qu'il veut apprendre au cours de sa vie et au moment où il choisit de le faire. Autrement dit, il faut faire confiance aux gens.

[Texte]

throughout his or her life cycle. Trust the people, in other words.

**Mr. Blenkarn:** I know, and that is fine. But we are talking about a 100-cent dollar, and the present system of education is that the student pays somewhere between 10 and 15 per cent of the cost of his education. If we were talking . . .

**Mr. Morrison:** It is up to 20 in some of the cases.

**Mr. Blenkarn:** . . . about some of the 60-year-olds who are on the old age pension perhaps, spouse's allowance, and we are spending this kind of money, where is the justification here for the state, investing taxpayers, money—people who work, labour, break asphalt, work in productive machinery—to build somebody's moral perceptions or someone's better understanding of the world and so on? Where is the justification for that money to be spent?

**Mr. Morrison:** Next time you get a university president before you, you might ask him whether his university is one of the vast majority that offers free tuition to people who are 65 and over . . .

**Mr. Blenkarn:** I have. I am asking you.

**Mr. Morrison:** . . . and if so, what is the reason for that. I do not really see a reason for that, other than possibly that the ability to pay declines after age 65, but I would come back to my original point to you that learning is becoming so fundamental to our future that it requires a priority in the investment of public funds. I am not alone in saying that. The most recent publication of the Club of Rome, *No Limits to Learning*, is making the point that, despite all the problems regarding resources in the world, we have not begun to tap the potential of each individual's human brain capacity and that the future of the planet depends upon unlocking this resource. That requires some spending by someone, and I suppose the state is only a creature of the rest of us who pay our taxes. So it is just a form of an allocation of a resource on a social basis.

• 2055

But I would add that I am not sure—and this is perhaps a question beyond this committee's interest—whether the individual who you say is paying for only 10 or 15 per cent of his education is getting his money's worth because there is a great deal of other activity going on, particularly in the universities of this country, other than the teaching of those students. You might want, if you are interested in doing so, to get good information on the allocation of resources within a Canadian university between its undergraduate and its graduate students and the amount of money that goes into supporting the highly paid and tenured staff of the institutions as well.

There is a question of the quality of learning that you would have to address to make sure that even 20 per cent in some jurisdiction was really worth it. If I were a student in Prince Edward Island and saw the data before you, I would question why I should be paying 20 per cent and the federal government paying 110 per cent so that the province can take 30 per cent and spend it on something else. Nonetheless, people

[Traduction]

**M. Blenkarn:** Je sais, et c'est très bien. Mais nous parlons de dépenses réelles, et avec notre système scolaire actuel, l'étudiant paye de 10 à 15 p. cent de ses frais de scolarité. Si nous parlons . . .

**M. Morrison:** Cela va même jusqu'à 20 p. cent dans certains cas.

**M. Blenkarn:** . . . des personnes de 60 ans qui touchent la pension de vieillesse ou l'allocation de conjoint, et que nous faisons une telle dépense, comment l'État peut-il justifier d'investir l'argent des contribuables—des gens qui travaillent, qui sont productifs—pour favoriser l'épanouissement moral ou perfectionner les connaissances pratiques d'une personne et ainsi de suite? Comment justifier une telle dépense?

**M. Morrison:** La prochaine fois qu'un président d'université comparaitra devant vous, demandez-lui si son université est l'une des nombreuses à offrir des cours gratuits aux personnes de 65 ans et plus . . .

**M. Blenkarn:** Je l'ai déjà fait. C'est à vous que je pose la question.

**M. Morrison:** . . . et, dans ce cas, dans quel but. Je ne vois pas de raison à cela, si ce n'est que l'on est moins en mesure de payer après 65 ans. Toutefois, j'en reviens à ce que je vous disais: l'enseignement joue un rôle si fondamental pour notre avenir qu'il doit avoir la priorité dans les dépenses de fonds publics. Je ne suis pas le seul de cet avis. D'après la dernière publication du Club de Rome, *Pas de limites au savoir*, malgré tous les problèmes que posent les ressources naturelles dans le monde, nous n'avons pas commencé à exploiter les possibilités du cerveau humain et l'avenir de la planète en dépend. Cela implique une dépense à un niveau quelconque, et je suppose que l'État n'est que le produit né du reste d'entre nous qui payons nos impôts. Il s'agit donc simplement de répartir une richesse sur le plan social.

J'ajouterais qu'à mons avis—mais peut-être est-ce aller trop loin—il n'est pas certain que celui qui paye 10 ou 15 p. cent de ses frais de scolarité en ait pour son argent, car les universités canadiennes, notamment, se livrent à toutes sortes d'activités qui ne se limitent pas à l'enseignement des étudiants. Si cela vous intéresse, vous pourrez obtenir des renseignements précis sur la répartition des fonds, dans une université canadienne, entre les étudiants du deuxième cycle et ceux du troisième cycle, et sur la somme consacrée à la rémunération élevée de leurs enseignants titularisés.

Il faut tenir compte de la qualité de l'enseignement pour s'assurer que cela vaut vraiment la peine de payer jusqu'à 20 p. cent dans certaines provinces. Si j'étais étudiant à l'Île-du-Prince-Édouard et que je voyais ces chiffres, je me demanderais pourquoi je dois payer 20 p. cent de mes frais de scolarité, et le gouvernement fédéral, 110 p. cent, quand la province en prélève 30 p. cent qu'elle consacre à d'autres fins. Néanmoins,



[Text]

continue to pay that money and I admire the Prince Edward Island students for being so generous.

**Mr. Blenkarn:** Well, that brings up two questions, but I want to get on to the first question first. You said that it was inequitable, if we were going to sponsor people 18 to 24 years of age, that we should not as a state spend the same kind of money on people who are over that age, if we had not spent it first. That brings you to the question of the voucher system. Would you suggest to us that a person is entitled to four years of post-secondary education and that somewhere along the line he should receive four years of post-secondary education sponsored by the state, and then what happens to those who want more than that?

**Mr. Morrison:** I think, if indeed you have the conviction you are putting forward, that we may now have reached a point of some agreement. It would seem, in a situation of scarce resources, that society has an obligation to share the resources among the population on an equitable basis, and I have pointed out in this brief that this has not happened in the current post-secondary education of this country. So if there were a scarcity of resources and it were impossible to provide to all people who need it and can benefit from it access to learning, even on a part-time basis, in that situation—and I have obviously not consulted my colleagues but am speaking for myself—I would advocate cutting back on that four-year course in order to provide more equitable opportunity to other Canadians.

We are not standing here advocating four-year, undergraduate, continuous, initial education prior to entering the labour force. We are standing here advocating that there should be more interaction between learning, earning and retirement, that an individual should not have to go through those processes sequentially but should be able to interrupt and undertake a variety of those experiences, that learning should be in alternation with work throughout a lifetime. This is not just fairer but is also more efficient because people who want to learn will learn more effectively than those who are merely putting in time in a glorified day care centre.

• 2100

**Mr. Blenkarn:** All right. I have to agree with you there. But what are you advocating? Are you advocating that the individual should be entitled to a certain percentage in terms of years perhaps, or in terms of money perhaps, or in terms of purchasing power on some sort of an averaging system of so much post-secondary education, of such as taking it any time they want in their lifetime; that is all? And if you are advocating that, what do you do with those who are exceptionally brilliant and have used up their four years? Do we charge them full fees for the rest, if we have some sort of other system?

**Mr. Morrison:** If we share a confidence that exceptionally brilliant people should be able to succeed in a market economy, then I suppose they will look after themselves.

**An hon. Member:** Even philosophers?

[Translation]

les gens continuent à payer et j'admire les étudiants de l'Île-du-Prince-Édouard d'être si généreux.

**M. Blenkarn:** Cela soulève deux questions. Commençons par la première. Vous avez dit qu'il était injuste, si l'État doit aider les personnes de 18 à 24 ans, qu'il ne fasse pas la même dépense à l'égard des personnes plus âgées. Cela nous amène à la question du système de bons. Cherchez-vous à nous dire qu'une personne a droit à quatre années d'enseignement post-secondaire et qu'elle devrait pouvoir à n'importe quel moment exercer ce droit aux frais de la princesse? Et ceux qui en veulent plus, alors?

**M. Morrison:** Si vous croyez vraiment ce que vous dites, je pense que nous sommes plus ou moins d'accord. En période de vaches maigres, il semblerait que la société ait l'obligation de partager équitablement les ressources entre tous les Canadiens, et j'ai signalé dans ce mémoire que cela n'a pas été le cas dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Donc, si nos moyens étaient limités et qu'il nous était impossible d'offrir des cours, même à temps partiel, à tous ceux qui en ont besoin et qui peuvent en tirer profit, dans ce cas-là—et je n'ai évidemment pas consulté mes collègues à ce sujet; je parle en mon nom propre—je préconiserais de diminuer ce programme de quatre ans afin d'offrir une chance plus juste aux autres Canadiens.

Nous ne défendons pas ici le principe de quatre années d'études universitaires permanentes avant l'intégration à la population active. Ce que nous voulons, c'est une plus grande interaction entre l'enseignement, la vie active et la retraite. Nous voulons qu'une personne ne soit pas obligée de franchir ces trois étapes l'une après l'autre mais qu'elle puisse à tout moment faire des expériences nouvelles, et alterner pendant toute sa vie emploi et éducation. Non seulement ce système est-il plus juste, mais il est également plus efficace, car ceux qui veulent apprendre seront mieux en mesure de le faire que ceux qui se contentent de passer du temps dans un pseudo-centre de soins de jour.

**M. Blenkarn:** Je suis d'accord avec vous sur ce point. Mais que préconisez-vous? Demandez-vous qu'une personne ait droit à un certain crédit d'années, ou d'argent, ou toute autre forme de pouvoir d'achat évalué d'une façon quelconque, qui lui permettrait de suivre des cours universitaires à n'importe quel moment au cours de sa vie, tout simplement? Et si c'est bien ce que vous préconisez, que faites-vous de ceux qui sont exceptionnellement doués et qui ont déjà utilisé leurs quatre années? Devront-ils payer la totalité de leurs frais de scolarité le reste du temps, si nous adoptons un autre système?

**M. Morrison:** Si nous admettons que les personnes exceptionnellement douées doivent être en mesure de réussir dans une économie de marché, je suppose qu'elles se débrouilleront seules.

**Une voix:** Même les philosophes?

## [Texte]

**Mr. Morrison:** Even philosophers. But the point I would make is that there is a little bit of evidence to go on here, only with respect to part-time learning in the Province of Ontario. A study undertaken by the Ontario Educational Communications Authority, TV Ontario, and the Ontario Institute for Studies in Education a few years ago did a demographic profile of the adult population of Ontario entitled *The Demand for Part-time Learning in Ontario*. If you are interested, the author's name is Ignacy Waniewicz.

Mr. Waniewicz attempted to divide the population into three categories, Mr. Blenkarn. One was learners; one was would-be learners, and one was non-learners. His definition of a would-be learner was someone who had an active wish to participate in learning in some organized way but was not doing so. And he found that the population of Ontario consisted, if my memory serves, of something like 30 per cent learners, 18 per cent would-be learners, and 52 per cent non-learners. So just to make you more comfortable, it would seem from Waniewicz' evidence that the majority of people did not want to participate, and one might be able to redistribute the opportunities to others.

But what was interesting was that if you took that data and applied it to other demographic indicators like income or educational attainment, you found that the people who are benefiting the most are the people who had already had the most opportunities when they were younger.

**Mr. Blenkarn:** The table you produced on page 8 is a table that indicates federal contributions, provincial contributions, and others. I presume that table includes whatever you may say is tax contribution under the Establish Programs Financing Act.

**Mr. Morrison:** The federal column would include the transfer of 13.5 points of personal income tax and one point of corporate income tax, in addition to cash transfers. But, also, it would include other items like the value programs like the Canada Student Loan, and other items that I suppose are not directly in your review, the Adult Occupational Training Act being one.

**Mr. Blenkarn:** Would it include transfers with respect to bilingual education?

**Mr. Morrison:** Yes, it would.

**The Chairman:** I am sorry. Did you say that it included the whole 13.5 points of personal income tax?

**Mr. Morrison:** I am sorry, the portion. Is it 38 per cent of the 13.5? Excuse me, Mr. Chairman. I appreciate the question.

**Mr. Blenkarn:** Are you taking 38 per cent of the 13.5? Because, remember, there was a portion of that transfer which reflected back to the 1971 tax change. It was a method of straightening out the tax arrangements between the federal government and the provinces vis-à-vis corporate and personal tax. It was thrown in to the bundle and people appearing

## [Traduction]

**M. Morrison:** Même les philosophes. J'aimerais signaler toutefois que nous avons quelques références sur lesquelles nous appuyer en ce qui concerne l'enseignement à temps partiel en Ontario. Dans une étude entreprise il y a quelques années, le Service des émissions éducatives de l'Ontario, TV Ontario, et l'Institut ontarien des études sur l'enseignement ont fait un profil démographique de la population adulte de l'Ontario, intitulé: *La demande d'enseignement à temps partiel en Ontario*. Si cela vous intéresse, l'auteur s'appelle Ignacy Waniewicz.

Monsieur Waniewicz s'est efforcé de diviser la population en trois catégories, monsieur Blenkarn. D'une part, les étudiants; d'autre part, les étudiants en puissance, et enfin, les non-étudiants. Selon sa définition, un étudiant en puissance est une personne qui désire vivement suivre des cours organisés mais ne le fait pas. D'après ses constatations, la population de l'Ontario se composait, si ma mémoire est bonne, d'environ 30 p. 100 d'étudiants, de 18 p. 100 d'étudiants en puissance et de 52 p. 100 de non-étudiants. Donc, si cela peut vous tranquilliser, il ressort de l'étude de M. Waniewicz que la majorité des gens ne veulent pas participer, et nous pourrions donc redistribuer les chances aux autres.

L'élément intéressant, c'est que si l'on applique ces données scolaire, on constate que ceux qui profitent le plus du système sont ceux qui ont déjà eu le plus de possibilités dans leur jeunesse.

**M. Blenkarn:** Le tableau que vous présentez à la page 8 fait état des contributions du gouvernement fédéral, des provinces et des autres. Je suppose que ce tableau comprend les contributions fiscales faites en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis.

**M. Morrison:** La colonne réservée au gouvernement fédéral comprend le transfert de 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et de un point sur le revenu des sociétés, outre les virements en espèces. Mais elle comprend également d'autres dépenses, comme les programmes appliqués en vertu de la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants, et d'autres postes qui, je suppose, ne vous intéressent pas directement, par exemple les dépenses relatives à la Loi sur la formation professionnelle des adultes.

**M. Blenkarn:** Cela comprend-il les versements effectués au chapitre de l'enseignement bilingue?

**M. Morrison:** Oui.

**Le président:** Excusez-moi. Avez-vous dit que cela comprenait la totalité des 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers?

**M. Morrison:** Non, une partie seulement. S'agit-il de 38 p. 100 des 13,5? Excusez-moi, monsieur le président. Merci de votre question.

**M. Blenkarn:** Prenez-vous 38 p. 100 des 13,5 points? Car vous vous souvenez sans doute qu'une partie de ce transfert remontait à la modification fiscale de 1971. C'était une façon de préciser les ententes fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière d'impôt sur le revenu des particuliers et d'impôt sur les sociétés. Cela s'est perdu dans le reste et



[Text]

before us, particularly in the education stream, refused to recognize that, did they not? But there was a very significant portion of that transfer with respect to straightening up a whole lot of other "gimme-do's" in order to make a deal.

**Mr. Morrison:** I would make a suggestion that you not rely upon the evidence that we are putting before you. It is my belief that you have the right to summon witnesses from the federal civil service, and I would suggest that you might go into some detail with officials of the Department of Finance and the Ministry of State for Social Development to get accurate and complete information. I look forward to seeing it published in the transcripts of your proceedings. It will be a first edition, Mr. Chairman and Mr. Blenkarn, because this information is not widely available.

• 2105

**Mr. Blenkarn:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Herbert.

**Mr. Herbert:** Mr. Morrison, I have enjoyed listening to your presentation tonight and I have no trouble indicating that I like your proposal, but I am also somewhat cynical. I want to come to grips with the real issue that is facing us. My questions, therefore, will be directed to what we possibly can recommend in our report, for whatever significance that may have. I say that in the sense that, in my judgment, already education comes third after sickness and hunger. We may have to decide eventually what part of a much smaller pie we are going to be distributing to whom.

All the presentations we have had so far tend to be federally oriented. They are all looking at a federal committee and suggesting what the federal government should do. I have spoken many times on the subject. I like a national approach to education, but I am also practical, coming from the Province of Quebec and knowing what the attitude is likely to be there. We, in Quebec, have our own student loan program. We have a transfer of points, which seems to work fairly satisfactorily. I wonder whether it would make any difference if the provinces administered their own student loans act, presumably to the degree they found necessary to make it possible for their own students to go to university, and so on.

I wanted to ask you about an item that does not seem to have been brought up so far, and that is the problem of mobility. It is true that provinces have a certain pride in having their own universities. Certainly P.E.I. and Newfoundland, the two we have visited so far, are proud of the fact that they each have a university. But I sense that the youth of today are pretty mobile. They do not concern themselves too much about where the university is located, it is a matter of accessibility to the type of program they want to get into. I suppose there is some local benefit in having a university in the region, but do you see that it matters particularly that universities—the institutions—be distributed across the country? What I am thinking now is, if it becomes a free-for-all at the provincial level, might there not be an inclination on the part

[Translation]

les témoins qui ont comparu devant nous, notamment ceux de l'enseignement, ont refusé de l'admettre, n'est-ce pas? Pourtant, une grande partie de ce transfert correspondait à bon nombre d'autres concessions en vue d'en arriver à un accord.

**M. Morrison:** Je vous conseille de ne pas vous en tenir exclusivement aux témoignages que nous vous soumettons. Je crois que vous avez le droit d'inviter des fonctionnaires fédéraux à comparaître, et vous pourriez examiner la question plus en détail avec des représentants du ministère des Finances et du ministère d'État chargé du développement social, afin d'obtenir des renseignements précis et complets. Je ne manquerai pas d'en lire le compte rendu dans la transcription de vos délibérations. Ce sera une exclusivité, monsieur le président et monsieur Blenkarn, car ce genre de renseignements ne sont pas largement divulgués.

**M. Blenkarn:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Herbert.

**M. Herbert:** Monsieur Morrison, je vous ai écouté avec grand plaisir ce soir, et je n'hésite pas à dire que votre proposition me sourit, mais je suis un peu cynique. Je veux m'attaquer au véritable problème auquel nous sommes confrontés. Mes questions viseront donc à déterminer sur quoi porteront nos recommandations, quelle qu'en soit l'importance. Je dis cela car j'estime que l'éducation vient au troisième rang après la maladie et la faim. Nous devons peut-être décider en dernier ressort à qui distribuer ce qu'il reste du gâteau.

Toutes les interventions que nous avons entendues jusqu'ici étaient axées sur le gouvernement fédéral. Elles proposent toutes la création d'un comité fédéral et demandent une intervention du gouvernement central. J'ai pris la parole à plusieurs reprises à ce sujet. Je veux bien que l'éducation s'inscrive dans le cadre d'une politique nationale, mais je suis également pratique, étant originaire du Québec et sachant comment les gens réagiront dans cette province. Le Québec applique son propre programme de prêts aux étudiants. Nous avons un système de transfert de points qui semble donner de bons résultats. Cela ne changerait rien, je pense, si les provinces appliquaient elles-mêmes leur loi sur les prêts aux étudiants, de façon à permettre à leurs propres étudiants d'aller à l'université et ainsi de suite.

Je voulais vous interroger au sujet d'une question qui n'a pas encore été abordée jusqu'ici, celle de la mobilité. Les provinces sont fières d'avoir leurs propres universités. C'est en tout cas le cas de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve, que nous avons déjà visitées. Mais les jeunes d'aujourd'hui bougent facilement. Peu leur importe où se trouve l'université, à condition de pouvoir suivre le cours qu'ils ont choisi. Je suppose qu'il est avantageux pour une région d'avoir une université, mais à votre avis, est-il vraiment important que les universités—les établissements scolaires—soient répartis dans tout le pays? Ce que je veux dire, c'est que si l'enseignement devient gratuit pour tout le monde au niveau provincial, les provinces ne vont-elles pas s'efforcer d'offrir des installations universitaires plus que suffisantes sur leur territoire, si c'est là leur seule

*[Texte]*

of the provinces to make sure that there are more than adequate university facilities in their own province, if that is their sole responsibility? Do you see any disadvantage to its being handled entirely at the provincial level?

**Mr. Morrison:** Yes, I think is the short answer. I think your comments are not betraying any cynicism but merely reality, and there is a great distinction between those two, Mr. Herbert. The mobility question is a fundamental one, I guess, for those of us sitting at this table, because you are each members of the federal parliament and I am the chief officer of a national voluntary organization. We have a particular vantage point on matters of this sort that might not be shared by everyone. But precisely because of the very great mobility of the population, and this does not apply only to the youth population, the situation of having provinces, totally controlling, if they could afford to do so, the delivery of education in their own jurisdictions would create a situation where water would tend to find its level. There would be tremendous movement of incentives in the country; there would be tremendous difference in ability to pay; and there would be a real loss of opportunity to redistribute what economists would call an infrastructure opportunity—an opportunity that flows from the existence of an institution like Memorial University or the University of Prince Edward Island in the economy of Charlottetown and the Island and indeed St. John's and that part of Newfoundland and Labrador.

• 2110

So it is such a highly involved question that I would come back to you and say, on your comment about sickness as opposed to learning, that it is a false dichotomy. If you were going to be putting these issues into a hierarchy, I would urge you to reconsider your categories. I do so mindful of the aphorism that we quoted from the famous Moses Coady from St. Francis Xavier University and the Antigonish Movement: give a man a fish and he will eat for a day; teach a man to fish and he will eat for a lifetime. Learning is fundamental to our future in the ability of people to gain the kinds of skills where they exercise more control over their life situation. Mr. Bandeen's quotation summed it up very nicely: it would be a false contrast to suggest that one would say that was less important than someone's health. They are both important; and what you get down to in the world of reality is the allocation of resources between the two.

I do not see how anything would be gained from the point of view of the learner—and after all, my organization is not an institutionally based one; it is one that has the goal of promoting the interest of the learner—from the point of view of the learner, there is a great benefit in having involvement from both levels of government in post-secondary education, and despite the increase in federal funding in the recent past, federal influence with the universities in fact has declined from the pre-1967 period. I think democracy and pluralism and individual choice are better served by an appropriate mix of federal and a provincial involvement. I also believe many of the very serious problems which exist for post-secondary learn-

*[Traduction]*

responsabilité? Voyez-vous un inconvénient à ce que cette responsabilité incombe entière aux provinces?

**M. Morrison:** Oui. Vos propos sont plus empreints de réalisme que de cynisme, et il y a une grande différence entre les deux, monsieur Herbert. La question de la mobilité est fondamentale, je suppose, pour nous tous ici réunis car vous êtes tous des députés fédéraux et je suis le responsable d'un organisme bénévole national. Nous sommes donc mieux placés que d'autres pour en parler. Étant donné précisément la grande mobilité de la population, et cela ne s'applique pas seulement aux jeunes, si les provinces avaient le contrôle absolu—si elles pouvaient se le permettre—sur l'enseignement à l'intérieur de leurs frontières, cela risquerait de poser un problème. Nous assisterions à une augmentation des demandes des subventions dans tout le pays; tout le monde ne serait pas en mesure de payer; et nous perdriions la chance de redistribuer ce que les économistes appellent un avantage d'infrastructure: c'est-à-dire l'avantage que représente l'existence d'un établissement comme l'Université Memorial ou l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard pour l'économie de Charlottetown et même de Saint-Jean, et de toute cette région de Terre-Neuve et du Labrador.

C'est donc une question qui va très loin, et pour en revenir à ce que vous disiez tout à l'heure, vous avez tort d'établir une comparaison entre la maladie et l'enseignement. Si vous deviez vraiment établir un ordre de priorités, je vous invitais à revoir la question. Je le fais en pensant à la maxime tirée du célèbre Moses Coady de l'Université St-François Xavier et du Mouvement antigoniste: Donnez un poisson à un homme et il pourra manger pendant une journée; apprenez-lui à pêcher et il aura à manger pour toute sa vie. Apprendre est essentiel pour notre avenir car cela permet aux gens d'acquérir les compétences voulues pour mieux maîtriser leur propre vie. La citation de monsieur Bandeen a bien résumé la chose: prétendre que l'éducation est moins importante que la santé, c'est faire une fausse comparaison. Ce sont deux questions importantes, et il s'agit dans la pratique de savoir répartir les ressources entre les deux.

Je ne vois pas ce que l'étudiant aurait à gagner. Après tout, mon organisme ne relève d'aucune université; son but est de promouvoir les intérêts de l'étudiant. Je disais donc, du point de vue de l'étudiant, il a tout à gagner d'une participation des deux paliers de gouvernement à l'enseignement postsecondaire, et bien que les subventions fédérales aient augmenté ces dernières années, le gouvernement fédéral a moins d'influence sur les universités qu'avant 1967. Une juste participation du gouvernement fédéral et des provinces ne peut que promouvoir la démocratie, le pluralisme et le choix personnel. Je crois également que c'est la politique provinciale, ou plutôt l'absence de politique le plus souvent, qui est à l'origine des nombreux et



[Text]

ing in this country find their genesis in the policy, or in many cases absence of policy, at the provincial level.

So I would come back to you and say that in the real world it would be very appropriate to develop and monitor performance towards certain goals, and that would be the key area I would suggest you address your attention to. What is the purpose of investing these billions of dollars in learning? If it cannot be arrived at immediately, it should be sought and it should be a condition for future agreements, and indicators towards progress in meeting those goals should be built into those agreements—with financial consequences as well.

**Mr. Herbert:** I am sorry, Mr. Morrison. It is not that I disagree with you, but I still have to come back to the practical job we have facing us. You said, the benefit of federal involvement. Can you be specific there? Maybe I am too Quebec oriented, but what benefit of federal involvement is there in the Quebec university system?

**Mr. Morrison:** Well, you may know that the Quebec university and CEGEP system is one of the most sophisticated and well funded post-secondary systems in the country. In fact, I would say in my opinion it is the best system in the country. That is because the Quebec government has invested very heavily in post-secondary education from its own taxing resources, because I believe, and I have heard ministers of the Quebec government assert, that the role of education is fundamental to the preservation of French culture in North America. They have a lot higher commitment to post-secondary learning in the Government of Quebec than do any of the other provinces.

Notwithstanding that, over the period—it has ended now, because of the redistribution that took place in 1977—but on a historic basis, the Quebec government has financed that rapid expansion. You may know that the CEGEP system in Quebec is, I believe, a system that spends more money than the community college system in Ontario, despite the 25 per cent gap in population; that the Quebec government has developed that system with a very great degree of federal involvement. Back in the period before the established programs financing came in the Quebec per capita receipt from federal transfers was quite the highest in the country.

• 2115

**Mr. Herbert:** For post-secondary education?

**Mr. Morrison:** Yes. I am speaking from memory and I would be pleased to supplement this with data. Again I would stress that I believe you can get this from the Minister of State for Social Development. I would be shocked if they could not deliver that data to you. But the federal transfer to Quebec in the mid nineteen seventies was the highest per capita in the country, followed by Alberta and Ontario. And the transfer to provinces like Newfoundland and Prince Edward Island was relatively low. My memory is that it was something like Quebec was in the eighties and Prince Edward Island was in the fifties in dollars per capita at about 1975. The effect of the redistribution between the provinces in 1977 was to equalize

[Translation]

graves problèmes que pose l'enseignement postsecondaire dans notre pays.

Je tiens donc à vous dire que dans la réalité, il serait utile de se fixer certains objectifs et de voir dans quelle mesure on les atteint, et c'est à mon avis la première chose que vous devriez faire. À quoi cela sert-il d'investir tous ces milliards de dollars dans l'enseignement? Si l'on ne peut pas en arriver là immédiatement, il faut prendre des mesures à cette fin et en faire une condition aux futurs accords, qui comporteront des indices permettant de contrôler les progrès réalisés et prévoieront les dispositions financières adéquates.

**M. Herbert:** Je regrette, monsieur Morrison. Ce n'est pas que je ne sois pas d'accord avec vous, mais je dois encore une fois en revenir aux choses pratiques. Vous avez parlé de l'avantage d'une participation fédérale. Pourriez-vous être plus précis? Peut-être suis-je trop axé sur le Québec, mais quel intérêt une participation fédérale peut-elle avoir pour le système universitaire québécois?

**M. Morrison:** Vous savez sans doute que les universités et les CEGEP du Québec représentent l'un des systèmes d'enseignement postsecondaire les plus avancés et les mieux financés du pays. En fait, je dirais même que c'est le meilleur que nous ayons. C'est parce que le gouvernement québécois a investi une grosse partie de ses revenus d'impôt dans l'enseignement postsecondaire. Je suis convaincu, et j'ai entendu des ministres du gouvernement québécois l'affirmer, que l'éducation est essentielle au maintien d'une culture française en Amérique du Nord. Le gouvernement québécois participe beaucoup plus que les autres à l'enseignement supérieur.

Malgré tout, au cours de cette période—elle est terminée en raison du remaniement qui a eu lieu en 1977—mais, de tout temps, le gouvernement québécois a financé cette expansion rapide. Vous savez peut-être que les CEGEP du Québec coûtent plus cher que le système des collèges communautaires de l'Ontario, malgré un écart de population de 25 p. 100; en outre, le gouvernement québécois a créé ces établissements grâce à une importante participation du gouvernement fédéral. Avant l'entrée en vigueur du financement des programmes établis, le Québec recevait déjà, par habitant, les paiements de transfert fédéraux les plus élevés du pays.

**M. Herbert:** Pour l'enseignement postsecondaire?

**M. Morrison:** Oui. Je parle de mémoire et j'aimerais vous donner des chiffres à l'appui. Là encore, j'insiste sur le fait que vous pourrez obtenir ce renseignement du ministre d'État chargé du développement social. Le contraire me surprendrait beaucoup. Les paiements de transfert au Québec au milieu des années 70 étaient les plus élevés du pays, par habitant, suivis de l'Alberta et de l'Ontario. Quant aux transferts aux provinces comme Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard, ils étaient assez bas. Si je ne m'abuse, cela se situait dans les \$80 par habitant pour le Québec et dans les \$50 pour l'Île-du-Prince-Édouard vers 1975. La redistribution entre les provinces, en 1977, visait à égaliser ces paiements qui, aujourd'hui, sont à peu près les mêmes par habitant.

[Texte]

that, and I think you will see on a per capita basis that the dollars are now relatively flat.

**Mr. Herbert:** That is what I thought. We must stick with what is today though, not with what was prior to 1977.

**Mr. Morrison:** And notwithstanding the fact that the Quebec government has had a relative reduction in the federal share as a result of the 1977 agreements, it has continued to expand its own contributions at a level at least equal to inflation. It is unique among the Canadian provinces in doing that in the last three years. And I think the statistics that we have put forward here show that Quebec and Alberta are in a position quite different from most of the other jurisdictions.

**Mr. Herbert:** But Mr. Morrison, despite my federalist leaning you seem to illustrate my argument that in the have-not province of Quebec which at present has a \$3-billion deficit in its budget, it spends more money than any other province, at their discretion, on post-secondary education. And I can only ask once again: What can you put your finger on as being the federal influence—"Benefit was the word you used—in the funding that is being passed into the provincial treasury?

**Mr. Morrison:** I will give you an example at the grass roots level, and I want to stress that I am an employee of an organization with its head office in Toronto and the amount of time I spend in Quebec is small. But during a few recent visits over the last two months, and one of these visits was during the recent electoral campaign in Quebec, there had been an announcement following a budget speech by the Minister of Finance in Quebec about certain cutbacks that were going to take place. Now a coalition of organizations from the Status of Women commission in the Quebec government to a variety of labour unions and voluntary organizations including, I believe, the Montreal YMCA, are gathered together to attempt to influence the Quebec government to reverse some of the cutbacks affecting adult education. I believe, for example, that the Leader of the Opposition, Mr. Ryan, made a speech saying he would not cut the money for adult education. So it was becoming a very minor but, nonetheless, an issue in a political campaign. A number of arguments were developed, and the two that had the most impact I was told in the redressing of that cutback on the part of the Minister of Finance of Quebec were: one, that there would be an uprising among the women of Quebec if these opportunities for part-time learning were withdrawn; and two that, by withdrawing, the Minister would be leaving almost all of the funding of adult education in the Province of Quebec to the federal government. Those two arguments had an impact and the cutbacks were reduced.

So I think it is in the citizen's interest to take advantage of being in a federal state to have two levels of government involved in major fundamental social programs, and I believe you could find other examples to back that up. But Quebec is the best example and, uniquely, the best example of a province that has a genuine commitment. You may know as well that they are working towards a public policy for adult education at the moment which exists in no other provincial jurisdiction.

[Traduction]

**M. Herbert:** C'est bien ce que je pensais. Nous devons nous en tenir à la situation actuelle, toutefois, et non à celle d'avant 1977.

**M. Morrison:** Bien que la part du Québec ait quelque peu diminué à la suite des accords de 1977, la province a continué à augmenter sa propre participation à un taux au moins égal à l'inflation. Elle est la seule à l'avoir fait ces trois dernières années. Les statistiques que nous vous avons présentées révèlent que le Québec et l'Alberta sont dans une situation tout à fait différente de la plupart des autres provinces.

**M. Herbert:** Malgré mon penchant fédéraliste, monsieur Morrison, vous apportez de l'eau à mon moulin en disant que la province de Québec, qui n'est pas riche et connaît un déficit budgétaire de 3 milliards de dollars, consacre plus de fonds que les autres provinces, de son propre chef, à l'enseignement postsecondaire. Et je vous le redemande: comment se manifeste l'influence fédérale—«avantage» est le terme que vous avez employé—dans le financement offert à la province?

**M. Morrison:** Je vais vous citer un exemple très simple. Je tiens à rappeler que je travaille pour un organisme dont le siège social se trouve à Toronto et que je passe peu de temps au Québec. Au cours des dernières visites que j'y ai effectuées ces derniers mois, notamment pendant la récente campagne électorale, le ministre des Finances du Québec a fait une déclaration, à la suite de son exposé budgétaire, où il a annoncé certaines réductions de dépenses. Or, un certain nombre d'organismes allant de la Commission sur la condition féminine du gouvernement québécois à divers syndicats et organismes bénévoles comme le YMCA de Montréal, se sont réunis pour essayer de convaincre le gouvernement québécois de ne pas restreindre comme prévu les crédits alloués à l'éducation des adultes. Je crois que le chef de l'opposition, monsieur Ryan, a fait un discours en disant qu'il ne restreindrait pas les crédits dans ce domaine. Loin d'être parmi les plus importantes, cette question a donc été abordée dans le cadre d'une campagne politique. Un certain nombre d'arguments ont été avancés, et les deux principaux qui ont convaincu le ministre des Finances du Québec de ne pas procéder à des coupures budgétaires aussi importantes étaient les suivants: tout d'abord, que la suppression des cours à temps partiel provoquerait un tollé parmi les femmes québécoises; et deuxièmement, qu'en prenant une telle mesure, le ministre laisserait presque tous les crédits alloués à l'éducation des adultes au Québec au gouvernement fédéral. C'est pour ces deux raisons principalement que les coupures n'ont pas été aussi importantes que prévu.

C'est donc dans l'intérêt des citoyens de profiter de ce que nous sommes une fédération pour faire participer les deux paliers de gouvernement aux principaux programmes sociaux, et on pourrait citer d'autres exemples à l'appui. Le Québec est le meilleur exemple de province réellement engagée. Vous savez peut-être également que cette province est en train de formuler une politique publique en matière d'éducation des adultes, ce qui n'existe dans aucune autre province.



[Text]

• 2120

**Mr. Herbert:** I am sorry, Mr. Morrison. I like your argument, but I can only say, when I look at what has happened in Quebec, that I cannot even use the argument that the Quebec government has unfairly distributed its dollars between, say, Francophone universities and Anglophone universities. It is not true. They have done one hell of a good job in a have-not province with a huge deficit. You talked about cutbacks, but there are cutbacks being made in every province; there is some suggestion that it is to cut out the fat, but whether that is right or wrong does not matter. The point is that the decisions are being made at the provincial level. I certainly want to make sure that the provinces have the resources available to them, the financial resources, to look after universities at the present level. I certainly do not want to see any cutback in the standard of education, and so on. But I still fail to see what you have illustrated to me as a valid benefit, or involvement, of the federal government in nonconditional transfers into provincial treasuries. If you could show me that it was essential to maintain some sort of balance across the country—and we have never looked at it from that point of view so far—if there were an unevenness in opportunity—and we have not seen that, because we have general mobility—At the present time, going back to Quebec, it is damned difficult to get into McGill, but . . .

**Mr. Morrison:** One reason why you have such incentives to mobility is because you do not have a similar level of opportunity. That applies not just to post secondary education, but even to elementary education. The opportunity structure in the four Eastern provinces is very much lower than elsewhere in the country. You will find that New Brunswick has what it calls a community college, but it does not operate on a basis similar to that of the colleges elsewhere. East of the Quebec border with Atlantic Canada, there is no effective alternate system to the universities in post secondary education, and the opportunities lack in Atlantic Canada is one of the reasons why there is such mobility.

But if you were to extract Quebec from the data that we are working on, and which we presented to you—I am backing up to suggest that you evaluate the behaviour of any government but what it actually does, rather than what it says—in the last three years, if you take Quebec out of it, you will find a very rapid decline in the allocation of provincially raised resources to support adult learning, post secondary learning in general.

So the fact that the federal government has made what amount to unconditional transfers has not encouraged learning in other Canadian jurisdictions. I referred to three jurisdictions in particular, the Provinces of Ontario, Manitoba and New Brunswick. Quite the opposite, the provinces have—and I do not believe these are educational decisions, they are not decisions that are taken by the ministers of education, they are decisions that are taken by central agencies, by treasury boards, management boards, things of that nature . . .

**Mr. Blenkarn:** What about the electorate?

**Mr. Morrison:** I will just answer the one question first—perhaps I will not. Mr. Blenkarn said, “What about the electorate?” It is my view, and I think there is a lot of opinion

[Translation]

**M. Herbert:** Excusez-moi, monsieur Morrison. Je comprends ce que vous voulez dire, mais lorsque je regarde ce qui s'est passé au Québec, je ne peux même pas prétendre que le gouvernement québécois ait injustement réparti ses fonds entre, disons, les universités francophones et anglophones. Ce n'est pas vrai. Elle s'est rudement bien débrouillée pour une province défavorisée qui connaît un déficit énorme. Vous avez parlé de coupures, mais toutes les provinces en font; d'aucuns prétendent qu'on ne supprime que le superflu, mais vrai ou faux, peu importe. L'important, c'est que les décisions soient prises au niveau provincial. Je veux être sûr que les provinces ont les moyens financiers voulus pour que les universités continuent à fonctionner comme à l'heure actuelle. Je ne voudrais pas qu'il y ait une baisse du niveau d'enseignement, ou autre. Mais je ne vois toujours pas à quel avantage ou quel rôle le gouvernement fédéral peut prétendre en effectuant des paiements de transfert inconditionnels aux caisses provinciales. Si vous pouviez me prouver qu'il est indispensable de maintenir une sorte d'équilibre dans le pays—et nous n'avons jamais envisagé la chose sous cet angle—si les chances n'étaient pas les mêmes pour tous—et ce n'est pas évident, à cause de la mobilité générale—à l'heure actuelle, pour en revenir au Québec, il est quasiment impossible de s'inscrire à McGill, mais . . .

**M. Morrison:** Ce qui pousse les étudiants à se déplacer, c'est justement que les possibilités ne sont pas les mêmes partout. Cela vaut non seulement pour l'enseignement supérieur mais également élémentaire. Ainsi, les possibilités sont bien moindres dans les quatre provinces de l'Est que dans le reste du pays. Vous constaterez que le Nouveau-Brunswick a un prétendu collège communautaire, mais il ne fonctionne pas de la même façon que les autres. Dans la région Atlantique, il n'y a guère que les universités qui offrent un enseignement postsecondaire, et c'est notamment à cause de ce choix restreint dans cette région qu'il y a une telle mobilité.

Si vous excluez le Québec des données que nous vous avons soumises—je fais machine arrière pour vous conseiller d'évaluer le comportement d'un gouvernement en fonction de ce qu'il fait et non de ce qu'il dit—au cours des trois dernières années, vous constaterez que les sommes allouées par les provinces à l'éducation des adultes et à l'enseignement postsecondaire en général ont rapidement diminué.

Cela revient à dire que les paiements de transfert inconditionnels du gouvernement fédéral n'ont pas favorisé l'enseignement dans les autres provinces. J'ai parlé de trois provinces en particulier: l'Ontario, le Manitoba et le Nouveau-Brunswick. Au contraire, les provinces ont—et ce ne sont pas, à mon avis, des décisions prises par les ministres de l'éducation, mais plutôt par des organismes centraux, des conseils du trésor, des comités de gestion, et ainsi de suite . . .

**M. Blenkarn:** Et l'électorat?

**M. Morrison:** Je vais répondre d'abord à cette question, si je le peux. Monsieur Blenkarn a demandé: «Et l'électorat?» À mon avis, et de nombreux sondages d'opinion le confirment, les

[Texte]

polling to back this up, that spending in education is fairly popular with the electorate in this country. Recent editorials in *The Globe and Mail* back that up. There is a fundamental support for educational investment in the Canadian society as opposed to other forms of spending.

But returning to this point. This unconditional situation has not encouraged learning, it has enabled a number of provincial governments to divert resources to other purposes, whether reducing deficits, or building highways, or whatever else they might regard as important. So you have the worst of all worlds: you have a growing financial commitment and you have diminishing impact on the intended outcome. That is not responsible, and I suppose it casts in a bad light the individuals who were responsible for the federal side of negotiations in 1977.

**Mr. Herbert:** Can I finish with a suggestion, Mr. Morrison? In listening to all the presentations we have had so far from groups such as yours, I fail to find—I am speaking as an individual, of course—a manner in which the federal government can continue to involve itself and ensure, as an objective, the attainment of the goals that you have been talking about and other groups have been talking about. There has not been a suggestion of imposing conditions and I am, frankly, looking for a reason why there should be federal involvement, even though I support federal involvement. But, I am looking for a reason, some argument.

• 2125

I suggest that groups such as yours, that are arguing a good cause, have to be able to come before this committee and tell us, as members, why we can spend federal dollars to better achieve the objectives that you say are necessary and which we, as individuals, may support. I do not want to be convinced by any group of the need, I will accept that as a starter. But I want to find some way that I can recommend to my federal government that, by spending the dollars in this fashion, it will achieve a certain objective, and that I have not found at the present time.

I brought Quebec into the discussion tonight intentionally, not just because it is my province but because, to me, it is a classic example of a provincial decision made at the provincial level essentially without regard to the transfer of the dollars which could just as easily have been a transfer of tax points as in the case of the student loan program which they handle themselves. It does not matter too much to me whether I take my dollar out of the provincial pocket or the federal pocket.

**Mr. Morrison:** The facetious reply would be that if only all of the provinces were as good as Quebec in this area. But a serious response to what you were saying is that perhaps you might have to recommend that support for post secondary education should be extracted from the social policy envelope of the Government of Canada and placed in the economic policy envelope. What I am driving at, by making that suggestion, is that this investment is so fundamentally important to the future of our economy.

[Traduction]

dépenses consacrées à l'éducation sont assez bien accueillies par l'électorat canadien. Des éditoriaux parus récemment dans le *Globe and Mail* le prouvent. Les Canadiens sont généralement en faveur des dépenses consacrées à l'éducation, contrairement aux autres domaines.

Revenons-en à cette question. Les versements inconditionnels du gouvernement fédéral n'ont pas favorisé l'enseignement, mais ils ont permis à un certain nombre de provinces de détourner ces fonds à d'autres fins, soit pour combler des déficits, pour construire des grand-routes ou autres choses qu'elles jugeaient importantes. Nous nous trouvons donc dans le pire des mondes: un financement de plus en plus important avec un effet de moins en moins grand sur le secteur auquel il est destiné. C'est insensé et cela discrédite, je suppose, ceux qui représentaient le gouvernement fédéral aux négociations de 1977.

**M. Herbert:** Puis-je conclure sur une suggestion, monsieur Morrison? Après avoir écouté les témoignages que nous avons entendus jusqu'ici de groupes comme le vôtre, je ne comprends toujours pas, personnellement, comment le gouvernement fédéral peut continuer à poursuivre et s'efforcer d'atteindre les objectifs dont vous et d'autres avez parlé. Personne n'a parlé d'imposer des conditions, et je cherche à vrai dire une raison à ce financement fédéral, même si, d'une façon générale, je suis pour la participation fédérale. Mais je ne vois aucune raison valable.

Des groupes comme le vôtre, qui défendent une bonne cause, devraient pouvoir se présenter devant le Comité et nous dire à nous, députés, pourquoi nous devons dépenser des fonds publics pour atteindre les objectifs que vous dites nécessaires et que nous approuvons personnellement. Je ne demande pas à être convaincu de la nécessité d'une telle participation, car je veux bien l'admettre. Toutefois, je veux savoir comment je puis prouver à mon gouvernement fédéral qu'en effectuant une telle dépense, il atteindra un objectif donné quand je ne le sais pas encore moi-même.

J'ai volontairement soulevé ce soir le cas du Québec, non seulement parce que c'est ma province, mais c'est à mon avis un exemple classique de décision provinciale prise par la province, sans tenir compte d'un transfert d'argent qui aurait pu aussi bien être un transfert de points fiscaux, comme dans le cas du programme des prêts aux étudiants que la province applique elle-même. Peu m'importe que mon argent sorte de la poche de la province ou de celle du gouvernement fédéral.

**M. Morrison:** On pourrait vous répondre en plaisantant: si seulement toutes les provinces suivaient l'exemple du Québec dans ce domaine! Mais soyons sérieux. Vous pourriez peut-être recommander au gouvernement du Canada de financer l'enseignement postsecondaire en prélevant une partie des fonds alloués à la politique sociale et en les réaffectant à la politique économique. Ce que je veux dire, en faisant cette suggestion, c'est que cet investissement est vital pour l'avenir de notre économie.



[Text]

You have a situation where the productivity, the ability to work productively of our population, is the biggest variable in our economic future. I am quoting the president of Canadian National, and there are other corporate leaders who would back that up, and labour leaders as well. It is so fundamental that it is, in a sense, as important on a long-term basis as control of fiscal and monetary policy is on a short-term basis for the health of the Canadian economy, quite apart from the other important aspects of learning. I would suggest to you that that is the fundamentally important argument.

With respect to measuring progress, learning defies measurement. People try to measure learning, but all they can measure is certain behaviour change that follows learning. So, you are not going to get good data on what is accomplished in year one, year two, year three by certain levels of investment in education. It is just one of those things that, if you do not do it, you will find out 50 years later that you are down the tube by comparison. I do not see why an argument about the behaviour of our competitors in the industrial world would not hold water with you.

I am not sure what these other organizations that are like my own may be, but I think you should make a very careful distinction between voluntary organizations, like my own, and organizations that are representing an institutional interest. But, insofar as you are talking about contributions from voluntary organizations, we are concerned about the citizen as the learner. Our position would be that this is fundamentally important for social and economic reasons and that you must see it as a priority. And indeed, to test that, if you did not see it as a priority, I think I would come back to Mr. Blenkarn's point about public opinion. I think public opinion would persuade you that it is a priority, particularly in the field of adult education where it is the voters who are the students.

• 2130

**Mr. Herbert:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Blenkarn:** If that is the case, what happened in the Ontario election? You have shown to us that Ontario has not been doing its full share, but the last election in Ontario returned a majority government with an overwhelming majority.

**Mr. Morrison:** I guess your *Hansard* did not get published in time, Mr. Blenkarn.

**The Chairman:** Mr. Thacker.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, I have only one point to follow up on and it is with respect to your point, Mr. Morrison, about student vouchers, that the federal government could give money to the student and the student would decide, presumably, which institution to put it through. We actually put that as a question to some of the university officials coming here and there seemed to be great resistance from the university community itself on the basis that the smaller institutions would lose out to the well-endowed major institutions which could attract the student with programs and good professors and thereby destroy the smaller institution.

[Translation]

A l'heure actuelle, la productivité, c'est-à-dire l'aptitude de nos travailleurs à être productifs, est la principale variable de notre avenir économique. Je cite les propos du président du Canadien national, mais d'autres chefs d'entreprises, ainsi que des dirigeants syndicaux, sont du même avis. Cet élément est si fondamental qu'il revêt, d'une certaine façon, la même importance à long terme que le contrôle de la politique monétaire et fiscale à court terme pour la stabilité de l'économie canadienne, sans oublier les autres aspects importants de l'enseignement. C'est à mon avis l'argument fondamental.

Quant à la mesure des progrès, l'enseignement n'est pas mesurable. Les gens essayent de l'évaluer, mais tout ce qu'ils évaluent, c'est un certain changement de comportement qui découle de l'éducation. Il est donc impossible d'obtenir des données précises sur ce que certains investissements dans le domaine de l'enseignement permettent d'accomplir au cours d'une année donnée. C'est une chose qu'il faut faire, de crainte d'être retiré du circuit une cinquantaine d'années plus tard. Je ne vois pas pourquoi vous réfutez l'argument concernant le comportement de nos principaux concurrents du monde industrialisé.

Je ne sais pas ce que sont en réalité les autres organismes sméblables au mien, mais vous devriez prendre garde à faire une distinction entre les organismes bénévoles, comme le mien, et ceux qui représentent un établissement. Puisque vous parlez des contributions d'organismes bénévoles, nous nous préoccupons du citoyen en tant qu'étudiant. Nous estimons que cette question est vitale, pour des raisons d'ordre économique et social, et qu'il faut lui accorder la priorité. Pour vous convaincre, si vous estimez que ce n'est pas une question prioritaire, j'en reviendrais à l'argument de M. Blenkarn concernant l'opinion publique. Celle-ci vous convaincra qu'il s'agit d'une question prioritaire, notamment dans le domaine de l'éducation des adultes où les étudiants sont aussi les électeurs.

**M. Herbert:** Merci, monsieur le président.

**M. Blenkarn:** Dans ce cas-là, que s'est-il passé lors des élections ontariennes? Vous nous avez prouvé que l'Ontario ne faisait pas sa part, mais lors des dernières élections dans cette province, l'électorat a réélu le gouvernement en place avec une majorité écrasante.

**M. Morrison:** Je suppose que votre *hansard* n'a pas paru à temps, monsieur Blenkarn.

**Le président:** Monsieur Thacker.

**M. Thacker:** Monsieur le président, je voudrais revenir simplement sur une question. Vous avez parlé, monsieur Morrison, des bons d'étudiants, en disant que le gouvernement fédéral pourrait donner une certaine somme à l'étudiant et que celui-ci déciderait, je suppose, quel établissement il veut fréquenter. Nous avons déjà soumis cette idée à certains responsables des universités qui ont comparu devant nous, et ils ne semblent pas très chauds. Selon eux, les établissements de moindre importance seront laissés pour compte par les grandes universités mieux organisées, qui attireront l'étudiant grâce à

[Texte]

How do you react to that, and what is your perception of the reaction of the existing institutions?

**Mr. Morrison:** If I were a spokesperson for a university and were confronted with your question, I would pause and seek to find among the responses that I could make the least self-serving argument I could come up with, and the one that you have mentioned would be the only one that I would find, and that is that students might prefer to go, presumably, to the University of Alberta in Edmonton rather than to the University of Lethbridge, or to the University of Toronto rather than to Trent University in Peterborough, or something of that nature.

It is a little bit like asking Bell Canada how they like competition because what is happening in the universities at the moment is this. The universities are, like the Government of Canada, very pluralist organizations, but the management, let us say the senior vice-president of finance of a given university—would he rather have his money coming in cheques of eight digits at a time from one source or from 20,000 sources where he was competing with someone else? And you know what answer he would make. There is a tendency towards a monopoly behaviour, an institutional convenience, and no doubt a possibility would be that a special provision might have to be enacted to assist a very small institution like the University of Lethbridge.

However, since we are talking in the world of possibilities, you have to look at the positive side, and my organization's mandate is the concern of the learner; and if the students were better off in that situation, if they were treated more seriously as the bearers of the resources, that would be an advantage that would far outweigh the disadvantages of administrative inconvenience, in my opinion.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman, I have no more questions.

**The Chairman:** That is all? Then thank you very much, Mr. Morrison, for your testimony. It will certainly be very valuable to us in the preparation of our report.

**Mr. Morrison:** Thank you, Mr. Chairman. We appreciated the opportunity to appear.

**The Chairman:** Thank you.

The meeting is adjourned until tomorrow morning at 9:30 in this room.

[Traduction]

des programmes complets et de bons enseignants, ce qui entraînera la perte des petites universités.

Qu'en pensez-vous, et que pensez-vous de la réaction des représentants des établissements actuels?

**M. Morrison:** Si j'étais le porte-parole d'une université et que vous me posiez cette question, je réfléchirais pour trouver une réponse la plus désintéressée possible; je suppose que la seule valable serait celle dont vous venez de nous parler, à savoir que les étudiants risquent d'opter pour l'Université de l'Alberta, à Edmonton, plutôt que l'Université de Lethbridge, ou pour l'Université de Toronto plutôt que l'Université Trent à Peterborough, et ainsi de suite.

C'est un peu comme si nous demandions à la compagnie Bell Canada ce qu'elle pense de la concurrence, car c'est ce qui se passe à l'heure actuelle dans nos universités. Ce sont, à l'instar du gouvernement canadien, des organismes polyvalents, mais la direction—disons, le vice-président principal des finances d'une université donnée—préfererait-il toucher une somme globale de plusieurs de dizaines de millions de dollars, et provenant d'une seule source, ou de 20,000 sources différentes pour lesquelles il sera en concurrence avec quelqu'un d'autre? Vous connaissez comme moi sa réponse. Les universités ont tendance à exercer un monopole, et il est évident qu'il faudrait adopter une disposition spéciale pour venir en aide aux petits établissements comme l'Université de Lethbridge.

Cependant, comme nous ne parlons que d'éventualités, il faut voir les choses sous un jour positif, et mon organisme se consacre à l'intérêt de l'étudiant; si ce système favorise les étudiants, s'ils doivent être pris plus au sérieux parce que c'est eux qui détiennent les fonds, cela représenterait un avantage qui dépassera, et de loin, les inconvénients d'ordre administratif, à mon avis.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président, je n'ai pas d'autres questions à poser.

**Le président:** C'est tout? Dans ce cas, je vous remercie beaucoup, monsieur Morrison, de votre témoignage. Il nous sera très précieux lors de la préparation de notre rapport.

**M. Morrison:** Je vous remercie, monsieur le président. Nous avons été heureux d'avoir l'occasion de témoigner devant vous.

**Le président:** Merci.

La séance est levée jusqu'à demain matin 9 h 30 dans la même salle.





## APPENDIX "FISC-21"

Canadian Association of  
University Teachers

THE FUNDING OF  
CANADIAN  
UNIVERSITIES

A brief submitted to  
the Parliamentary Task Force on the  
Federal-Provincial Fiscal Arrangements  
by the Canadian Association of  
University Teachers

May 1981

## TABLE OF CONTENTS

Summary  
Introduction  
History  
Universities and their Funding  
Underfunding  
Student Enrolment  
Underfunding; Research Policy  
Underfunding; Research Facilities  
Underfunding: Unequal Access, Unequal Facilities  
Salary Policy  
Further Outputs of the University System  
Options

Appendix 'A'

Appendix 'B'

## SUMMARY

1. University funding is in a state of crisis and chronic underfunding threatening the viability of the system. Thus the real issue is how to deal with underfunding.
2. Underfunding seriously erodes the ability of the universities to educate students, to undertake research and to participate in the research and development goals of the country, to play their proper role in the sustaining and developing of Canadian culture, to provide equal facilities for anglophones and francophones across Canada and for students in the financially disadvantaged areas of the country, to provide skilled manpower for industry, governments and other employers, and to play their traditional role in the development of sports and athletics.
3. Recent research suggests that university enrolment will not decline in the drastic manner commonly assumed and thus the pressure created by underfunding on the quality of education will be particularly serious.

## APPENDICE «FISC-21»

Association canadienne  
des professeurs d'université

LE FINANCEMENT  
DES UNIVERSITÉS  
CANADIENNES

Mémoire présenté au  
Groupe de travail parlementaire  
sur les accords fiscaux entre le gouvernement  
fédéral et les provinces  
par  
l'Association canadienne  
des professeurs d'université

Mai 1981

## TABLE DES MATIÈRES

Résumé  
Introduction  
Historique  
Le financement des universités  
Le sous-financement  
Les inscriptions  
Le sous-financement: politique en matière de recherche  
Le sous-financement: Installations de recherche  
Le sous-financement: accès inégal, installations inégales  
Politique salariale  
Autres avantages du système universitaire  
Les options

Appendice «A»

Appendice «B»

## RÉSUMÉ

1. Le financement des universités est en pleine crise et son sous-financement chronique menace la viabilité du système universitaire lui-même. Ainsi, le vrai problème est celui du sous-financement et de la façon d'y remédier.
2. Le sous-financement affaiblit gravement la capacité des universités d'instruire les étudiants, d'entreprendre des recherches et de participer à la réalisation aux objectifs de recherche et de développement du pays, d'assumer le rôle qui leur est propre sur le plan du maintien et de l'enrichissement de la culture canadienne, d'offrir des installations de qualité égale aux anglophones et aux francophones dans tout le Canada ainsi qu'aux étudiants des régions défavorisées, de former la main-d'œuvre qualifiée dont l'industrie, les gouvernements et les autres employeurs ont besoin et enfin de jouer leur rôle traditionnel dans le développement des sports et de l'athlétisme.
3. Des études récentes démontrent que les inscriptions à l'université ne diminueront pas autant qu'on est porté à le croire ce qui ne manquera pas d'accroître les effets néga-



4. Research indicates that academic salaries have declines in real value and that in certain areas it is becoming difficult to hire academic staff.
  5. CAUT considers that the 1977 federal/provincial fiscal arrangements legislation encouraged the provinces to cut university expenditures because they would no longer lose a dollar for every dollar they cut. CAUT opposed this change at the time and its provincial affiliates have opposed the cuts made by provincial governments. It is clear to CAUT that further cuts by the federal government, even if not completely applied by the province to the university system, cannot do other than aggravate the underfunding crisis. CAUT, therefore, opposes the cuts proposed by the Minister of Finance unless there are equivalent tax point transfers to the provinces and increased equalization.
  6. CAUT urges the Task Force to analyse the funding of the established programmes not simply within the context of the social development envelope but as part of the general pattern of federal revenues and expenditures, in particular, to review tax expenditures as a possible source of increased revenues and to consider possible changes in oil revenues and subsidy costs which may occur in the next year.
  7. CAUT urges the Task Force to note when making its recommendations that a significant component of university work is not funded through the social development envelope, namely research in science and engineering and thus university financing cannot be seen exclusively in terms of that envelope.
  8. CAUT urges the Task Force to request the reports and advice prepared on the funding of postsecondary education by the Secretary of State, the Ministry of State for Social Development, the Ministry of State for Science and Technology, the Department of Health and Welfare, the Department of Finance, and the Department of Employment and Immigration. We also urge that the report prepared for the federal government in the early seventies on this matter by the late Dr. John Deutsch, Principal of Queen's University be released as well as any other background papers prepared for the 1972 and 1977 renegotiations of these agreements.
  9. CAUT urges the Task Force to take into consideration the impact of any changes they propose in university funding on equal access to universities in all parts of the country, the sustaining of minority language institutions, the development of research and the development of goals for the country, the impact on the role of the universities in sustaining a Canadian culture, the production of skilled manpower, and the quality of education.
- tifs et du sous-financement sur la qualité de l'enseignement.
4. Il est également établi que les salaires des universitaires ont diminué en valeur réelle et que dans certains domaines il est de plus en plus difficile de trouver le personnel de calibre universitaire.
  5. L'ACPU considère que la loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces a incité les provinces à sabrer dans les dépenses universitaires étant donné qu'elles ne risquaient plus de perdre un dollar pour chaque dollar retranché. A l'époque, l'ACPU s'est opposée à cette modification et ses associations affiliées provinciales se sont également élevées contre les réductions opérées par les gouvernements provinciaux. L'ACPU est convaincue que toute nouvelle compression par le gouvernement fédéral, même si la province ne l'appliquait pas au système universitaire, ne pourrait qu'aggraver encore plus la crise actuelle de sous-financement. Par conséquent, l'ACPU s'oppose aux compressions proposées par le ministre des Finances, à moins qu'elles ne soient compensées par des transferts fiscaux aux provinces et par une augmentation de la péréquation.
  6. L'ACPU prie instamment le groupe de travail d'analyser le financement des programmes établis non seulement dans le contexte du développement social, dans son ensemble mais dans le cadre plus général des revenus et dépenses fédérales, en vue notamment de réviser les dépenses fiscales comme source possible de revenus accrus et d'envisager les changements qui pourraient intervenir l'année prochaine au chapitre des revenus pétroliers et des montants des subventions.
  7. L'ACPU prie instamment le groupe de travail de ne pas perdre de vue, lorsqu'il rédigera ses recommandations, qu'une part importante du travail universitaire n'est pas financée par l'intermédiaire de l'enveloppe du développement social, à savoir les recherches en science et en génie, et que par conséquent le financement des universités ne doit pas être considéré comme relevant uniquement de cette enveloppe.
  8. L'ACPU recommande fortement au groupe de travail de se procurer les rapports et suggestions que le Secrétariat d'État, le ministre d'État (Développement social), le ministre d'État (Sciences et Technologie), le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le ministère des Finances et le ministère de l'Emploi et de l'Immigration ont préparés à ce sujet. Nous recommandons également que le rapport préparé pour le gouvernement fédéral au début des années 70 par feu M. John Deutsch, Recteur de l'Université Queen's soit publié, ainsi que tous les autres documents rédigés pour la renégociation de ces accords en 1972 et 1977.
  9. L'ACPU prie instamment le groupe de travail de considérer les facteurs suivants: les répercussions que les changements proposés au financement des universités auront sur l'accès égal à l'université dans toutes les parties du Canada, le maintien d'établissements dans la langue de la minorité, le développement de la recherche et l'établissement d'objectifs pour le pays, l'impact sur les efforts que déploient les universités pour maintenir une culture proprement

10. In 1976-77 CAUT urged that before any significant changes were made in the federal/provincial funding system for universities that a royal commission be set up to examine all aspects of university funding so that the federal government and the provinces would have the research and views of an independent third party prior to any negotiations involving fundamental financial or structural changes. The CAUT reiterated this view in its letter to the Prime Minister in January 1981. This is particularly important at this time since it would appear that the federal government is considering both dramatic cuts and a significant change in the delivery system for these funds.

CAUT welcomes the appointment of the Task Force as the first step in this process but recognizes that the Task Force has a vast mandate which covers many crucial areas beyond university funding, has a very constrained timetable, and could not structurally include representatives of the provinces on the Task Force. Thus CAUT believes that in addition to the Task Force, there should be appointed a royal commission on the scale of the two commissions on medicare chaired by Mr. Justice Hall. The evidence of the 1977 agreements, for the federal point of view, suggests the results of hurried and ill-considered changes of substance.

CAUT urges that the present fiscal arrangements between the federal government and the provinces be extended to allow time for such an enquiry to take place.

#### BRIEF TO PARLIAMENTARY TASK FORCE ON THE STUDY OF THE ESTABLISHED PROGRAMMES FINANCING LEGISLATION

#### INTRODUCTION

The Canadian Association of University Teachers is a professional organization of faculty members and librarians of Canadian universities. In structure it is a federation of affiliated faculty associations and provincial associations which are located on the campuses of 55 universities and 9 other institutions of higher learning in all provinces of Canada. Its membership comprises some 25,000 full time faculty members and professional librarians. Its objectives as stated in the constitution of the Association, are to "promote the interests of teachers and researchers in Canadian universities and colleges and to advance the standards of the profession." Since its beginning in the early 1950's the Association has concerned itself with a wide range of matters related to higher education: university financing, the protection of academic freedom, university governance, salaries and benefits and the status of women in Canadian universities to name just a few.

canadienne, la formation de la main-d'œuvre qualifiée et la qualité de l'enseignement.

10. En 1976-1977, l'ACPU avait fortement recommandé qu'avant de modifier de façon notable le système de financement fédéral-provincial des universités, une Commission royale soit créée, afin qu'elle examine tous les aspects du financement des universités, de manière à ce que le gouvernement fédéral et les provinces puissent disposer des données et vues d'un tiers indépendant avant l'ouverture de négociations impliquant des modifications fondamentales d'ordre financier ou structurels. L'ACPU a réitéré ce point de vue dans sa lettre de janvier 1981 au premier ministre. Cette recommandation revêt d'autant plus d'importance en ce moment qu'il semble bien que le gouvernement fédéral songe à opérer des réductions très importantes et à modifier considérablement sa façon d'octroyer les fonds.

L'ACPU accueille favorablement la création du groupe de travail comme premier pas dans ce processus, mais elle sait fort bien que ce groupe est investi d'un mandat très vaste qui porte sur un grand nombre de domaines cruciaux autres que celui du financement des universités; elle sait aussi que son échéancier est fort limité et qu'il ne peut, par sa nature même, inclure des représentants des provinces. C'est pourquoi l'ACPU estime qu'en plus du groupe de travail, il y aurait lieu de nommer une Commission royale du même niveau que les deux commissions sur l'assurance-maladie qu'a présidées le juge Hall. Les accords de 1977, du point de vue du gouvernement fédéral, prouvent qu'ils sont le résultat de modifications substantielles adoptées à la hâte et de façon peu réfléchie.

L'ACPU demande instamment que les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces soient prorogés en attendant qu'une telle enquête puisse être effectuée.

#### MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE CONCERNANT L'ÉTUDE DE LA LOI SUR LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

#### INTRODUCTION

L'Association canadienne des professeurs d'université est une organisation professionnelle d'universitaires et de libraires des universités canadiennes. C'est une fédération qui regroupe les associations d'enseignement affiliées ainsi que les associations provinciales de 55 universités et 9 autres établissements d'études supérieures dans toutes les provinces du Canada. Elles représentent 25 000 professeurs de faculté et libraires professionnels plein temps. Les objectifs de l'Association, énoncés dans la Constitution, sont de «promouvoir les intérêts des professeurs et des chercheurs dans les universités et collèges canadiens et d'améliorer les normes de la profession». Depuis sa création au début des années 50, l'Association s'est occupée d'un grand nombre de sujets se rapportant aux études supérieures: financement des universités, protection de la liberté des institutions de l'enseignement, administration des universités, salaires et avantages sociaux et conditions des femmes dans les universités canadiennes, pour n'en nommer que quelques-unes.



The CAUT is most concerned about the future of universities and this future is tied too the question of funding—both the level of funding and the means of delivery for those funds. We believe that in many parts of the country university funding is in a state of crisis. Since the federal government's role in the funding of the universities, their research and the access of their students has been so important in the past, we are concerned with any possible change which could affect the functioning of the universities. To this end, we appear before you to present this brief.

## HISTORY

Canada is a federal state. This simple fact means that the two levels of government share responsibilities for policies and programmes. Some areas of authority are either exclusively federal (post office and defence) or exclusively provincial (municipal institutions and provincial public land). A few areas—fisheries and immigration are shared or concurrent powers under the constitution. But the reality of federalism since the end of World War II has been that the two levels interact, overlap and share much of the administration and funding for many programmes and policy areas. One need only look at the annual reports of federal-provincial joint programmes which runs to hundreds of pages to see this or to count the number of federal-provincial meetings in one year which runs into the thousands.

The result of this growth of joint programmes rather than programmes exclusively of one level has meant problems of accountability, funding levels, decision making and problems of political credit and blame.

Higher education is a classic case of these problems. In 1867 education was given exclusively to the provinces as an area of control since in 1867 education meant grade school or at most secondary school. The schools were tied to the question of religion and language. Higher education was either a personal responsibility of the student and his (almost exclusively male at this time) parents or the responsibility of various religious institutions.

With the development of the mass education system at all levels including higher education, this absence of a governmental role ended. The financial problems of the universities had been greatly aggravated by the depression and World War II and its immediate aftermath. Endowment income dropped sharply and tuition fees rose to the extent that students who could afford the costs were paying 50 per cent to 50 per cent of the real costs of their education. Buildings and equipment ran down and the universities reacted by arguing for federal assistance. The case had been put before the Rowell-Sirois Commission in the late 1930's and the commission did recommend federal assistance to the provinces in the area of higher education but not for other levels of education. No action was taken on this suggestion but with the returning service people from World War II demanding education the federal govern-

Pour l'ACPU, l'avenir des universités est un sujet de grande préoccupation é cet avenir à la fois du niveau de financement et les modalités d'octroi. A notre avis, le financement des universités est en pleine crise dans de nombreux établissements au pays. Puisque, par le passé le rôle du gouvernement fédéral en matière de financement des universités, de leur recherche et de l'accès des étudiants a acquis une aussi grande importance, tout changement envisagé qui pourrait influencer sur le fonctionnement des universités constitue pour nous une source de grande préoccupation. Voilà pourquoi nous vous présentons ce mémoire aujourd'hui.

## HISTORIQUE

Le Canada est un État fédéral. Cela signifie que les deux ordres de gouvernement se partagent les responsabilités en matière de politiques et de programmes. Certains domaines sont de compétence exclusivement fédérale (les postes et la défense) ou provinciale (institutions municipales et terres publiques provinciales). D'autres domaines, par exemple les pêches et l'immigration, relèvent à la fois du fédéral et des provinces en vertu de la constitution. Mais en réalité, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la pratique du fédéralisme a conduit les deux ordres de gouvernement à agir de concert, à empiéter l'un sur l'autre et à se partager une bonne part de l'administration et du financement de nombreux programmes et politiques. Il suffit, pour s'en convaincre, de jeter un coup d'œil sur le rapport annuel des programmes conjoints fédéraux-provinciaux qui comportent des centaines de pages, ou de compter les milliers de réunions fédérales-provinciales qui ont lieu au cours d'une seule année.

Le nombre croissant de programmes conjoints, plutôt qu'exclusivement fédéraux ou provinciaux, a abouti à un bon nombre de problèmes sur le plan de l'imputabilité, des niveaux de financement, des prises de décision, ainsi que des difficultés que posent les questions de mérite et de blâme politiques.

Les études universitaires sont un cas classique en ce domaine. En 1867, l'éducation a été considérée comme un champ de compétence exclusivement provinciale puisqu'à cette époque il s'agissait uniquement de dispenser l'enseignement primaire ou tout au plus secondaire. L'enseignement scolaire était d'ailleurs rattaché aux problèmes de langue et de religion. Un étudiant (car il n'y avait pour ainsi dire pas de femmes à l'université à ce moment-là) qui voulait poursuivre des études supérieures le faisait à ses frais ou à ceux de ses parents, à moins de faire partie d'une institution religieuse.

L'accession de la masse à tous les niveaux d'enseignement, y compris universitaire, oblige pratiquement le gouvernement à intervenir. La dépression des années 30 ainsi que la Seconde Guerre mondiale et ses répercussions avaient considérablement aggravé les problèmes financiers des universités. Les revenus provenant de legs en fiducie avaient beaucoup diminué et les frais de scolarité augmenté à tel point que les étudiants qui en avaient les moyens payaient de 40 à 50 p. 100 du coût réel de leur éducation. Les bâtiments et leur équipement se faisant vétustes, les universités se mirent à soutenir que le gouvernement fédéral devrait les aider. A la fin des années 30, la situation donna lieu à une enquête menée par la Commission Rowell-Sirois qui recommanda effectivement que le gouvernement fédéral accorde aux provinces une aide au niveau de l'éducation universitaire seulement. On ne donna pas suite à

ment considered it had to act. It instituted a system of \$150 per capita grants to each discharged service man or woman at a Canadian university—a system which at its peak in 1946-47 cost \$37,000,000.

By 1950-51 the federal government had decreased its expenditures to nine million dollars and brought the programme to an end. The universities presented a case to the Massey Commission that funding was a long term problem needing long term policies. The response from the government was stated by Prime Minister St. Laurent in 1951:

The government has also reached the conclusion that it is in the national interest to take immediate action to assist the universities to perform functions which are quite essential to the country, and indeed to the proper administration of the government of the country . . . .

In making this announcement I feel I should emphasize that the federal action is intended to provide a necessary supplement to the assistance to universities already made available by the provincial governments, and it is our earnest hope that no provincial authorities will regard this federal contribution as in any way replacing their own obligations to the institutions which they have been supporting in the past.<sup>1</sup>

The programme called for 50 cent per capital of provincial population to be paid directly to the universities. All provinces went along save Quebec which reacted by arguing that the programme was an invasion of provincial jurisdiction and Premier Duplessis ultimately forbade Quebec universities from accepting the federal money.

This problem was resolved in 1960 when the Diefenbaker government introduced an amendment to the tax-sharing arrangement conceding some tax room in the corporate sphere for those provinces opting to pay additional grants to their universities at the prevailing federal rate. By 1966-67, the federal grants had risen to one hundred million dollars a year.

In 1967 the Liberal government of the day brought the programme to an end and created an entirely new programme. The programme no longer paid the money directly to the universities but by a 50/50 shared cost arrangement the federal government paid half the cost of the operating expenses for post-secondary institutions (including community colleges and in some cases the last year of secondary school). Between 1972 and 1977 a limit of 15% annual growth was put on the total federal contribution.

By the middle of the 1970s the programme was costing the federal government 1.8 billion dollars a year without any control other than the 15% cap. Some of the provinces were also upset by what they felt was federal involvement in provincial areas of responsibilities.

In 1977, the Trudeau government instituted significant changes. Cost-sharing was abandoned for a formula based on

cette recommandation. Mais lorsque les soldats commencèrent à revenir de la Seconde Guerre mondiale et demandèrent à poursuivre leurs études, le gouvernement fédéral considéra qu'il devait agir. Il décida alors d'accorder des subventions de \$150 pour chaque homme ou femme libéré du service et inscrit à une université canadienne, mesure qui, en 1946-1947, coûta la somme sans précédent de 37 millions de dollars.

Mais en 1950-1951, le gouvernement fédéral avait ramené ses dépenses à neuf millions de dollars et mettait fin à ce programme. Les universités soutinrent alors devant la Commission Massey que le financement était un problème à long terme exigeant des politiques à long terme. La réponse du gouvernement leur fut donnée par le premier ministre Saint-Laurent en 1951:

«Le gouvernement en est également venu à la conclusion que l'intérêt national exige que l'on prenne des mesures immédiates pour aider les universités à s'acquitter de tâches qui sont tout à fait essentielles au pays et, même à la bonne administration de l'État . . . .

En annonçant cette mesure, je dois souligner que les mesures prises par l'État sont censées apporter un supplément nécessaire à l'aide financière dont les universités jouissent déjà de la part des gouvernements provinciaux. Nous espérons bien qu'aucun gouvernement provincial ne considérera la présente contribution fédérale à cette œuvre comme la relevant de quelque façon que ce soit, de ses obligations envers les institutions qu'il a soutenues jusqu'ici.»<sup>1</sup>

En vertu de ce programme, 50 cents par habitant dans chaque province étaient versées directement aux universités. Toutes les provinces emboîtèrent le pas, à l'exception du Québec, le premier ministre Duplessis qui y voyait une ingérence dans un domaine de compétence provinciale interdit en dernière analyse aux universités du Québec d'accepter cet argent du fédéral.

Ce problème trouva sa solution en 1960 lorsque le gouvernement de monsieur Diefenbaker fit modifier l'accord sur le partage fiscal, et accorda certaines concessions fiscales touchant les sociétés aux provinces qui préféraient verser des subventions supplémentaires à leurs universités au taux fédéral courant. En 1966-1967, les subventions fédérales se chiffraient à cent millions de dollars par an.

En 1967, le gouvernement libéral de l'époque remplaça ce régime par un autre. En vertu du nouveau régime, l'argent n'était pas versé directement aux universités, mais dans le cadre d'un accord à frais partagés aux termes duquel le gouvernement fédéral payait la moitié des dépenses d'exploitation des établissements post-secondaires (y compris celles des collèges communautaires et dans certains cas de la dernière année du secondaire). De 1972 à 1977 la croissance annuelle des contributions fédérales totales a été plafonnée à 15 p. cent.

Vers le milieu des années 70, ce programme coûtait au gouvernement 1,8 milliard de dollars par an, sa seule limite étant le plafond de 15 p. cent. Certaines provinces se disaient contrariées de l'ingérence du fédéral dans les domaines de compétence provinciale.

En 1977, le gouvernement Trudeau apporta de profondes modifications au programme. Le mécanisme des frais partagés

<sup>1</sup> House of Commons Debates 1951, page 4278.

<sup>1</sup> Débats de la Chambre des communes, 1951, p. 4396.



the increase in the per capita Gross National Product. The Post-Secondary Education costs were combined with Medicare and Hospitalization under the Established Programmes Financing Act of 1977. The actual money transferred to the provinces was part tax points (13.5 personal and 1 corporate) and part cash. The important point was that the cash was no longer tied directly to the actual costs of the individual programmes or to their increase from year to year.

As the Prime Minister said in his statement to the Federal-Provincial conference on June 14, 1976:

The Established Programmes Financing proposal thus embodies a commitment to continued federal-provincial partnership. This partnership naturally requires intergovernmental consultation at the ministerial level, to enable us to consider together matters of national significance. In the health field excellent arrangements already exist. For post-secondary education we still need to establish an appropriate permanent forum. The establishment of such a forum, for the exchange of information and views—without compromising provincial responsibility for the field—is a matter to which the federal government, which has to answer to its own electorate for the spending of its funds, attaches a good deal of importance.

We are all, you and your colleagues in provincial governments, my colleagues and I in the federal government, moved by the ideal of social justice. We share strong feelings that Canadians should have full opportunity to enjoy basic minimum standards of health, and full opportunity to obtain an education. We care about democracy, which entails the formation of an active and informed citizenry. Education is surely a key to this.

The purpose behind the change was to allow the provinces more freedom since the cash was not tied and the federal government would be better able to plan its long term budget since the growth in the costs of the programme would be tied to the growth in per capital G.N.P.

The effect was to encourage the provinces to reduce their expenditures in this area since they would no longer lose a dollar for every dollar they cut. Premier Hatfield stated in Toronto in March 1981 to a conference organized by the CAUT and Institute for Policy Analysis of the University of Toronto that this was the explicit intention of both parties at the time. CAUT affiliates across the country fought these cuts without much success. The federal government now states that because the provinces have done what the system predictably indicated they would do, it wishes to cut a further \$1.5 billion from the system without a new system of tax transfers and equalization payments. It is clear that the last thing on the mind of the federal government is further tax transfers since it takes as its fundamental starting point that there is a taxing imbalance between the provinces and the federal government which it wishes to correct in favour of itself. CAUT cannot see

fut abandonné au profit d'une formule basée sur la croissance du produit national brut par habitant. Les coûts de l'éducation post-secondaire furent regroupés avec ceux des programmes d'assurance-maladie et hospitalisation en vertu de la Loi de 1977 sur le financement des programmes établis de longue date. Les provinces recevaient un transfert de fonds, en partie sous forme de points fiscaux (13,5 pour les impôts personnels et 1 pour cent des sociétés) et en partie en espèces. L'aspect le plus important de cette réforme résidait dans le fait que l'argent versé en espèces n'était plus directement fonction des coûts réels des programmes individuels ni de leur augmentation d'année en année.

Comme le Premier Ministre l'a dit dans son allocution lors de la Conférence fédérale-provinciale du 14 juin 1976:

La Proposition de financement des programmes établis de longue date comporte donc un engagement à maintenir notre association avec les provinces. Cette association exige évidemment la tenue de consultations entre les gouvernements à l'échelon ministériel, ce qui nous permettra d'étudier ensemble des questions d'importance nationale. C'est ainsi qu'il existe déjà, au titre de la santé, d'excellents arrangements. Quant à l'enseignement postsecondaire, nous avons encore à établir le mécanisme de consultation nécessaire. Le Gouvernement fédéral, qui doit rendre compte de ses dépenses au corps électoral, attache d'ailleurs beaucoup d'importance à l'établissement de cette consultation, à des fins d'échanges d'informations et de vues, sans que soit compromise la compétence provinciale en la matière.

Nous sommes tous, vous-mêmes et vos collègues des gouvernements provinciaux, ainsi que mes collègues et moi-même, animés par l'idéal de la justice sociale. Nous avons en commun le vif sentiment que les Canadiens devraient avoir toutes les chances possibles de bénéficier d'un minimum en fait de services de santé, ainsi que toutes les possibilités de s'instruire. La démocratie qui nous importe, c'est celle qui instaure une société active et instruite. Nul doute que l'éducation en est la clef.

L'objectif visé par le changement était d'accorder aux provinces plus de liberté car étant donné que les fonds ne sont pas bloqués et le gouvernement fédéral est plus en mesure de planifier son budget à long terme puisque la croissance des coûts des programmes serait en fonction de la hausse du PNB par habitant.

L'effet recherché était d'encourager les provinces à réduire leurs dépenses dans ce domaine, du fait qu'elles ne perdraient plus un dollar pour chaque réduction d'un dollar. Le premier ministre Hatfield déclarait à Toronto, en mars 1981, à l'occasion d'une conférence organisée conjointement par l'ACPU et l'Institute for Policy Analysis of l'Université de Toronto que c'était exactement ce que voulaient faire à l'époque les deux parties. Les institutions affiliées à l'ACPU au pays ont protesté contre ces coupures, mais sans grand succès. A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral dit qu'étant donné que les provinces avaient régi grosso modo selon les prévisions qui avaient été faites, il entend amputer le système d'une autre tranche de \$1,5 milliards sans pour autant disposer d'un nouveau système de transferts de revenus et de paiement de péréquation. Il est évident que le gouvernement fédéral est loin de vouloir procéder à d'autres transferts fiscaux puisqu'il est

how simply removing \$1.5 billion from the university sector without compensation can do anything except accelerate the decline of the university system which is already in a serious state of underfunding as we indicate further on in this brief.

To understand the positions of the universities and the faculty associations under the E.P.F. and the concern about the future, we must turn to the role of the universities in the process.

## UNIVERSITIES AND THEIR FUNDING

The universities and the non-university post-secondary institutions are the ultimate destination of the government funds. The universities are currently the ultimate decision makers in most areas of academic policy such as enrolment levels, faculty salaries, support staff and undergraduate courses. But these decisions must be made in the context of the decisions on funding which are made elsewhere.

The provinces decide either on their own, or with some advice from a special body, on the level of provincial operating grants to be given each year to the university system and to each individual university. They also decide on capital funding. The provinces base their decisions on the analysis of their revenue position and the level of expenditures in other areas.

The other actor making decisions is the student who must decide whether to go to university and which programme to take.

Other interested parties may be involved in the form of donors of gifts and endowments although these have never been very significant in Canada except in a very few universities.

The basic question for the university is the funding it receives from all sources and what activities it is able to carry out with these funds. This raises the question of underfunding.

## UNDERFUNDING

Underfunding is a concept related to the demands put on the system. Underfunding is the difference between the resources needed to carry out fully the mandate and goals of the system required by society and the actual resources employed.

$$\text{Underfunding} = \left. \begin{array}{l} \text{Resources needed} \\ \text{for goals of the} \\ \text{system} \end{array} \right\} \text{ minus } \left\{ \begin{array}{l} \text{Resources} \\ \text{actually} \\ \text{employed} \end{array} \right.$$

The resources needed to carry out the goals of the system include a number of items: capital or durable goods such as

d'avis qu'il existe déjà un déséquilibre fiscal entre les provinces et le gouvernement fédéral, et qu'il entend le corriger à son avantage. L'ACPU ne comprend comment le fait de retirer \$1,5 milliards de plus aux universités sans autre compensation peut aboutir à autre chose qu'accélérer encore plus le déclin du système universitaire qui doit déjà faire face à un sous-financement important, comme on le verra par la suite.

Pour comprendre la position des universités et des associations de facultés face à la Loi sur le financement des programmes établis (FPE) ainsi que les inquiétudes qu'elles éprouvent au sujet de leur avenir, il convient maintenant d'examiner le rôle des universités.

## LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

Ce sont les universités et institutions d'enseignement non universitaires post-secondaires qui reçoivent en fin de compte les fonds publics. Les universités sont à l'heure actuelle les institutions qui sont responsables des décisions dans la plupart des domaines de politiques universitaires, comme le nombre d'inscriptions admises dans les universités, les salaires des professeurs de facultés, le personnel de soutien et les cours offerts aux premiers cycles d'études. Mais ces décisions doivent être prises en tenant compte de décisions prises ailleurs en matière de subventions aux universités.

C'est de leur propre chef ou en consultation avec certains organismes que les provinces décident du niveau des subventions ou fonctionnement qu'il y a lieu d'accorder annuellement à l'ensemble des universités et à chaque université individuelle. Elles prennent aussi des décisions quant aux immobilisations en fondant leurs décisions sur la situation de leurs revenus et sur les dépenses à engager dans d'autres domaines.

L'autre facteur décisionnel est l'étudiant qui lui doit décider s'il veut aller à l'université et si c'est le cas quel programme il va suivre.

Les autres parties susceptibles de jouer un rôle sont les organismes qui font des donations et instituent des legs en fiducie, bien que ces derniers n'aient jamais été très importants au Canada, sauf pour quelques rares universités.

La question fondamentale qui se pose aux universités est donc celle des fonds qu'elles reçoivent de toutes provenances et des tâches qu'elles peuvent accomplir à l'aide de ces fonds. D'où, se pose la question du sous-financement.

## SOUS-FINANCEMENT

Le sous-financement est une motion qui s'apparente aux exigences que l'on impose à un système. Il représente la différence entre les ressources nécessaires pour exécuter le mandat et réaliser pleinement les objectifs imposés par la société au système et les ressources réelles employées.

$$\text{Sous-financement} = \left. \begin{array}{l} \text{Ressources néces-} \\ \text{saires pour attein-} \\ \text{dre les objectifs} \\ \text{visés par le système} \end{array} \right\} \text{ moins } \left\{ \begin{array}{l} \text{Ressources} \\ \text{réelles} \\ \text{employées} \end{array} \right.$$

Les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs visés par le système comprennent notamment: les immobilisations



buildings, equipment (with repairs and replacement) and non-durable goods such as faculty, administration and support staff—their size and salary levels, student aid and other items (insurance, fees, utility bills).

Underfunding has to be related to the goals of the system. For example if one of the goals is a participation rate of 50% of 18-24 year olds, then the system will require much more funding than a system where the goal is a participation rate of 5%.

The major problem in measuring underfunding is that the goals for the university system are sweeping. For example, in 1967 the then Minister of Education for Ontario, William Davis, offered the following objectives for the university system:

1. the provision of skills and knowledge that will allow graduates to play a vital role in our society
2. the promotion of the powers of the mind so as to create men and women with a love for learning and the motivation to seek new knowledge throughout their lifetimes
3. the search for truth and new understanding beyond the frontiers of present knowledge
4. the transmission of our common culture both to its student body and to the wider community
5. the provision of graduates whose attitudes are consistent with the free society in which we live.

From time to time the federal government has indicated goals of interest to itself: equal access in all regions; research and development; a sense of Canadian identity, history and culture; bilingualism; mobility; improved health standards developed in part through health research.

Despite the articulation of goals, however, the realities of underfunding are dramatic. The recent Ontario government draft report, *The Challenge of the '80s* which examined various levels of funding in the province, concluded that if the present pattern of financial support continued, 3,000 professors would be laid off and many programmes terminated. It is clear from this draft report that under current funding levels neither the goals articulated by Premier Davis nor the more modest ones of the authors of the report nor those of the federal government can be met.

## STUDENT ENROLMENT

Student enrolment is related to the funding level of the university either through the tuition that students pay or through the provincial grants which are usually related to enrolment levels. The accepted position has been that enrolment will decline over the next two decades with some rebound in the late nineties as the echo of the baby boom enters

ou biens durables comme les bâtiments, le matériel (y compris les réparations et le remplacement) et les biens non-durables comme le personnel enseignant, le personnel administratif et le personnel de soutien—le nombre des effectifs ainsi que les salaires, l'assistance aux étudiants etc. (assurances, frais d'inscription, factures des services publics).

Le sous-financement doit s'apparenter aux objectifs du système. Par exemple, si l'un des objectifs visés est d'atteindre un taux de participation de 50 p. cent des jeunes de 18 à 24 ans, dans ce cas le système aura besoin de beaucoup plus de fonds que dans le cas où le taux de participation ne serait que de 5 p. cent.

La plus grosse difficulté à laquelle on se heurte quand on essaie d'évaluer le sous-financement vient de ce que les objectifs visés par les universités sont trop générales. Par exemple, en 1967 monsieur William Davis, alors Ministre de l'éducation de la province d'Ontario, fixait aux universités les objectifs suivants:

1. inculquer aux étudiants des aptitudes et des connaissances qui leur permettront de jouer un rôle important dans notre société
2. promouvoir l'épanouissement culturel de manière à susciter chez les hommes et les femmes la passion de savoir et la motivation nécessaires pour faire œuvre de pionniers dans ce domaine au cours de leur vie.
3. rechercher la vérité et une nouvelle compréhension au-delà des connaissances actuelles.
4. transmettre notre héritage culturel commun aux étudiants et à la collectivité
5. faire en sorte qu'une fois leurs études terminées les étudiants puissent s'insérer harmonieusement dans la société libre dans laquelle nous vivons.

Au cours des années, le gouvernement fédéral a précisé certains objectifs qui lui tenaient à coeur, à savoir; l'égalité d'accès à l'université dans toutes les régions; la recherche et le développement; un sens de l'identité de l'histoire et de la culture canadiennes; le bilinguisme; la mobilité; l'amélioration des normes en matière de santé grâce, en partie, à la recherche dans ce domaine.

En dépit de tous ces objectifs bien précis force est de reconnaître les graves réalités du sous-financement. Dans un rapport préliminaire récent préparé par le gouvernement de l'Ontario, et intitulé *The Challenge of the '80s*, où sont étudiés différents niveaux de subventions dans la province, on constate que si la tendance financière actuelle continue, 3,000 professeurs seraient mis à pied et bon nombre de programmes abandonnés. D'après ce rapport, il est clair que si l'on s'en tient aux subventions actuelles, ni les objectifs du premier ministre Davis, ni les autres plus modestes des auteurs du rapport ainsi que ceux fixés par le gouvernement fédéral ne pourront être atteints.

## NOMBRE D'INSCRIPTIONS

Le nombre d'inscriptions est fonction des fonds dont disposent les universités recueillis grâce aux frais d'inscription des étudiants ou aux subsides provinciaux qui sont eux-mêmes tributaires du nombre d'inscriptions. Il est admis que le nombre d'inscriptions est appelé à diminuer au cours des deux prochaines décennies pour remonter quelque peu vers la fin des

post-secondary education. This will be in marked contrast to the growth in enrolment in the past—a 15 fold increase since 1920 with much of that in the 1960s where annual growth rates were in the order of 12% which meant a doubling of the school population every 4 to 5 years.

There are great difficulties in trying to predict enrolment patterns, difficulties which increase the longer the range of the prediction. The problem relates to the fact that many variables have to be included—the size of the traditional post-secondary age cohort (18-24 years), their participation rate (percentage of that 18-24 cohort that actually goes to university), the size of the non-traditional university student group (the mature student—those over 24), the attitude to university education of recent immigrants, the size of the part-time enrolment. The problem is further complicated because the participation rate itself is not independent but is affected by such factors as the state of the general economy, availability of student aid, tuition costs, summer employment, and the like.

We can see some of the problems by looking at one of the predictions on enrolment from Statistics Canada. In August of 1978 in its *Annual Report on Advance Statistics of Education*, Statistics Canada estimated enrolment for 1979-80. Its prediction for full time enrolment was fairly accurate but it called for only a 1% increase in part-time enrolment whereas the actual figure was a 6% increase.

In a paper *A Troubled Future? University Enrolments in Canada and the Provinces* presented to a conference jointly sponsored by CAUT and Institute for Policy Analysis in Toronto on March 3, 1981, Dr. David Foot looked at the question of future enrolment and found that full-time enrolment is projected to peak in 1983-84 and decline by 17% to 1997 after which the children of the children of the baby boom will be entering the system and the enrolment will again peak in 2009. However, if we look at the total university enrolment and not just at full-time, the peak is at the same general time but the decline is not nearly as great.

As Foot writes, "University enrolment continues to increase into the 1980s as deduced on the basis of the demographic analysis presented earlier. This implies that more resources and not less will be required by the university sector in the few years ahead if the erosion in education service per student from current levels is to be avoided." This refers only to the full-time enrolment and it must be remembered that if part-time enrolment is included the peak occurs several years later.

années 90, au moment où les enfants issus de la génération du baby boom s'inscriront dans des institutions d'enseignement post-secondaire. Cette situation contrastera avec la croissance stable du nombre d'inscriptions qui a eu lieu par le passé—15 fois l'augmentation intervenue depuis 1920, le plus grand nombre d'étudiants s'étant inscrits dans les années 60 lorsque le taux de croissance annuel était de l'ordre de 12 p. cent et que la population scolaire doublait tout les 4 à 5 ans.

Il est extrêmement hasardeux d'essayer de promostiquer l'évolution du nombre d'inscriptions, et les difficultés augmentent avec le nombre d'années sur lesquelles portent les prédictions. Ces difficultés résident dans le fait qu'il faut tenir compte de plusieurs variables —l'importance du groupe d'âge d'individus (de 18 à 24 ans) susceptibles de s'inscrire dans une institution post-secondaire, leur taux de participation (le pourcentage de ceux qui s'inscriront effectivement à l'université), l'importance du nombre d'étudiants n'appartenant pas au même groupe d'âge qui décideront de s'inscrire à l'université (par exemple les étudiants de plus de 24 ans), l'attitude des immigrants de fraîche date face à l'enseignement universitaire, le nombre des inscriptions à temps partiel. Mais ce n'est pas tout; cette difficulté est encore aggravée du fait que le taux de participation est également fonction de facteurs comme l'état de l'économie, la disponibilité de l'aide aux étudiants, les frais d'inscription, les emplois d'été, etc.

On peut mieux se rendre compte de certains des problèmes en jetant un coup d'œil sur les prévisions relatives au nombre d'inscriptions établies par Statistique Canada. En août 1978, Statistique Canada dans son *Rapport annuel sur les statistiques avancées relatives à l'enseignement* donnait le nombre estimatif d'inscriptions pour 1979-80. Ces prévisions, portant sur le nombre d'inscriptions à temps plein, s'avéraient passablement exactes, mais par contre l'augmentation prévue de 1 p. cent du nombre des étudiants à temps partiel était loin des 6 p. cent d'augmentation effective.

Dans une étude intitulée *A Troubled Future? University Enrolments in Canada and the Provinces* présentée lors d'une conférence conjointement parrainée par l'ACPU et l'*Institute Policy Analysis* à Toronto, le 3 mars 1981, M. David Foot après avoir étudié la question du nombre d'inscriptions à venir a constaté que les inscriptions à temps plein devraient atteindre un sommet en 1983-1984 pour baisser progressivement de 17 p. cent vers 1997, après quoi les enfants des enfants issus de la génération du baby boom feraient leur entrée dans le système ce qui porterait à un nouveau sommet en l'an 2009. Toutefois, si l'on considère le nombre total d'inscriptions à l'université et non pas le nombre d'étudiants inscrits à temps plein, nous constatons que le nombre maximum d'inscriptions aura lieu à la même période, mais la diminution sera beaucoup moins importante que prévue.

Comme l'écrit monsieur Foot: «le nombre d'inscriptions à l'université continuera d'augmenter dans les années 80 selon les conclusions que nous avons tirées des analyses démographiques citées plus tôt. Cela veut dire qu'au contraire, les universités auront besoin de plus en plus d'argent dans les quelques années à venir si l'on veut éviter un appauvrissement des services par étudiant par rapport aux niveaux actuels». Il ne s'agit là que des inscriptions à temps plein. A ce sujet, il ne faut pas perdre de vue que si le nombre d'inscriptions à temps



The result of Foot's analysis, is that over the next 20 years, the decline in the *total enrolment* from the current level will be only 3.2 per cent which is hardly a disaster. Furthermore, this projection does not incorporate changes in the participation rate for either full or part-time students.

The main problem with many projections of enrolment is that it is assumed that the total enrolment level is directly tied to the number of 18-24 year olds in the population and as this number goes down so will the university population. Evidence, reported in the October 27, 1978 issue of the *Times Higher Education Supplement*, from a study done by a group of researchers at the University of Bradford in Great Britain shows that historically there is no relationship between fluctuations in the size of the 18 year old age group in the population and full-time student enrolment in higher education in Great Britain between 1900-1976. Further evidence of this is that fact that freshman enrolment in the United States is up 13 per cent from the same time last year even though the size of the 18-24 cohort has decreased; this is because of the enrolment of more students older than the 18-24 cohort. *The Chronicle of Higher Education* reported on May 4, 1981 that currently one third of university and college students in the United States is over twenty-five years of age. The data of the United States census bureau show clearly that this phenomenon is significantly related to the insistence of women on education to ensure upward professional mobility.

Enrolment levels are not unaffected by the actions of interested parties, particularly universities, governments and the private sector. The student making the decision about enrolling takes into account a number of factors—monetary resources from himself or herself, family support, job potential, desire and student aid. All of these factors can be changed by the actions of other groups. A new and revised student aid programme to include part-time students, more summer jobs for students, higher or lower tuition fees—all changes such as these could change the participation rates for both full and part time students. There is nothing fixed about the Canadian participation rates; the participation rate in Canada for 20-24 year olds is 38 per cent but in the U.S.A. the rate for the same cohort is 56 per cent (both 1976 data).

One of the major points to come out of Foot's work is the growing importance of the part-time student. In a recent Statistics Canada study on the 1976 graduates it was found that 50 per cent indicated a desire to return to university for further schooling either for special courses, further degrees, or retraining. If only a fraction of this number actually did go back, it could have a great affect on enrolment levels.

partiel intervient dans les calculs, le nombre record d'inscriptions à l'université aura lieu plusieurs années après.

Les conclusions de l'analyse de M. Foot veulent qu'au cours des 20 prochaines années la diminution du *nombre total d'inscriptions* par rapport à la situation actuelle ne sera que de 3.2 p. 100, ce qui n'est pas très grave. En outre, dans cette projection n'interviennent pas les changements dans le taux de participation soit des étudiants à temps plein soit des étudiants à temps partiel.

L'on croit que la principale difficulté inhérente à un bon nombre de prévision sur le nombre d'inscriptions réside dans le fait que le nombre total d'inscriptions est directement fonction du nombre de citoyens du groupe d'âge de 18 à 24 ans, qui en diminuant entraîne une baisse de la population universitaire. Les faits rapportés dans le numéro du 27 octobre 1978 du *Times Higher Education Supplement*, provenant d'une étude d'un groupe de chercheurs de l'université de Bradford en Grande-Bretagne montrent que de tout temps il n'a jamais existé de rapport entre les variations au sein du groupe d'âge de 18 ans et la population estudiantine inscrite à temps plein à l'université en Grande-Bretagne, pour la période allant de 1900 à 1976. En outre, d'autres faits montrent que le nombre d'inscriptions d'étudiants américains en première années à l'université est en hausse de 13 p. 100 par rapport aux chiffres de l'année dernière, même si le nombre de citoyens du groupe d'âge de 18 à 24 ans a diminué, et cela est dû à l'inscription des étudiants plus âgés. *The Chronicle of Higher Education* rapportait, le 4 mai 1981, qu'à l'heure actuelle un tiers des étudiants inscrits dans les universités et les collèges américains avaient plus de 25 ans. Les données recueillies par le Bureau du recensement américain montrent clairement que ce phénomène doit être lié à la scolarisation de plus en plus importante des femmes qui veulent ainsi favoriser leur promotion professionnelle.

Le nombre des inscriptions dépend aussi des mesures prises par les intéressés, notamment les universités, les gouvernements et le secteur privé. L'étudiant qui prend la décision de s'inscrire à l'université tient compte d'un certain nombre de facteurs—à savoir l'argent dont il ou elle dispose, le soutien familial, les perspectives d'emploi, son désir de faire des études ainsi que l'aide qu'il pourra éventuellement recevoir. Tous ces facteurs dépendent des mesures prises par d'autres groupes. Ainsi l'adoption d'un nouveau programme d'aide aux étudiants qui engloberait les étudiants à temps partiel, un nombre accru d'emplois d'été pour les étudiants, des frais de scolarité à la hausse ou à la baisse pourraient modifier le taux de participation des étudiants à temps plein et à temps partiel. Le taux de participation des étudiants canadiens n'est pas immuable; pour le groupe d'âge de 20 à 24 ans, il est de l'ordre de 38 p. 100 au Canada, mais aux États-Unis, il est par contre de 56 p. 100 (données de 1976).

Une des principales conclusions qui se dégagent du rapport Foot réside dans le nombre croissant d'étudiants à temps partiel. Une étude récente de Statistique Canada sur les étudiants diplômés de 76 montre que 50 p. 100 d'entre eux souhaitent reprendre leurs études universitaires en vue de suivre des cours spéciaux soit pour obtenir d'autres diplômes soit pour se recycler. Si une fraction de ces étudiants retournaient à l'université, cela ne manquerait pas d'influer considérablement sur le nombre d'inscriptions.

## UNDERFUNDING: RESEARCH POLICY

The research involvement of academic staff ranges far and wide.

In Canada most clinical medical research is done in universities as is most research in theoretical physics, meteorology, biology and the social sciences. Universities play a vital role in research in agriculture, fisheries, forestry, engineering, chemistry, economics, business administration, to name a few, and have a central position in the development and sustaining of Canadian culture. This work is both basic and applied. The university response for applied education and research can be seen, for instance, in the development of the co-operative engineering programme at the University of Waterloo and elsewhere and the growth of industrial parks attached to most major Western universities.

### (A) Science Policy

As the Minister of State for Science and Technology, John Roberts, said in a speech to the Canadian Association of University Research Administrators, in May, 1980:

Our universities are an essential element in the total national R&D effort. Without a strong, viable university research community, we will not have access to the latest technology; we will not develop the bright, creative minds that are so crucial to healthy science; and we will not be able to tackle the increasingly complex and urgent problems which concern us as a nation.

The Science Council of Canada in its report *University Research in Jeopardy* addressed some of these questions, as they said:

Our universities have a crucial role to play. As the site of most of our basic, and an appreciable amount of our applied research and as the chief supplier of the highly qualified manpower required for R&D, it is essential that they be able to maintain and improve the quality of their teaching and research. For the past ten years their ability to perform this function has been severely tested, as a result of the financial restraints imposed by federal and provincial levels of government.

In the federal government is serious about moving to 1.5 per cent of GNP for R&D by 1985, then there could be major problems in securing the skilled manpower required to accomplish this goal. The natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC) in its five year plan stated that the goal of 1.5 per cent would require some 26,000 new researchers by 1983 with half of this number requiring specialized training at the post-graduate level. Given static or decreasing enrolments for graduate programmes, this number of new researchers would not be produced.

## SOUS-FINANCEMENT: POLITIQUE EN MATIÈRE DE RECHERCHE

La participation du personnel universitaire en matière de recherche, varie considérablement.

Au Canada, la recherche en médecine clinique ainsi qu'en physique, en météorologie, en biologie et en sciences sociales s'affectue en grande partie dans les universités. Ces institutions jouent par ailleurs un rôle important de recherche dans les domaines de l'agriculture, des pêches, de la sylviculture, du génie, de la chimie, de l'économie, de l'administration des affaires, pour n'en nommer que quelques-uns, et constituent la clef de voûte du développement et du progrès culturel au Canada. Leurs travaux sont à la fois théoriques et pratiques. L'élaboration du programme de génie spécial à l'Université de Waterloo et ailleurs ainsi que l'expansion des parcs industriels rattachés à la plupart des importantes universités de l'Ouest constituent un exemple évident de l'effort déployé par ces institutions dans les domaines de la recherche et de l'enseignement appliqués.

### (A) Politique scientifique

Dans son discours prononcé devant l'Association canadienne d'administrateurs de recherche universitaire en mai 1980, John Roberts, ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie, a tenu les propos suivants:

Nos universités constituent un élément essentiel de l'ensemble de l'effort national en recherche et développement. Sans une structure de recherche universitaire pertinente et viable, nous ne pourrions accéder à la technologie de pointe; nous ne pourrions former les esprits brillants et créateurs qui sont tellement indispensables à l'avancement d'une science saine; nous ne pourrions non plus nous attaquer aux problèmes de plus en plus complexes et urgents auxquels nous faisons face en tant que nation.

Dans son rapport intitulé *University Research in Jeopardy*, le Conseil des sciences du Canada a abordé quelques-unes de ces questions en ces termes;

Nos universités ont un rôle important à jouer. Étant donné qu'elles effectuent la majeure partie de la recherche théorique et ainsi qu'une bonne part, de la recherche appliquée et du fait qu'elles constituent le principal fournisseur de main-d'œuvre hautement qualifiée en recherche et développement, il est essentiel qu'elles puissent maintenir et améliorer la qualité de l'enseignement qu'elles dispensent et de leur travaux de recherche. Au cours des dix dernières années, leur capacité de s'acquitter de cette fonction a été rudement mise à l'épreuve, en raison des restrictions financières imposées par les gouvernements fédéral et provinciaux.

Si le gouvernement fédéral est sérieux lorsqu'il se propose de consacrer 1.5 p. 100 du PNB à la recherche et au développement d'ici 1985, des problèmes majeurs pourraient se poser lorsqu'il s'agira de recruter la main-d'œuvre qualifiée nécessaire pour atteindre cet objectif. Dans son plan quinquennal, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG) a indiqué que l'objectif de 1.5 p. 100 nécessiterait d'ici 1983 environ 26 000 nouveaux chercheurs, dont la moitié devra avoir acquis une formation spécialisée au niveau post-universitaire. Étant donné la stagnation ou la diminution du



In a paper published in the *CAUT Bulletin* dated February, 1980, by Dr. J. Kucharczyk based on estimates from the Ministry of State for Science and technology, Dr. Kucharczyk indicated that there will be requirement for some 27,650 researchers for the period 1979-83, while the supply is projected to be 18,400 for a shortfall of 9,250.

Added to this problem is that the universities are in competition with the private sector for this skilled manpower. At the University of Calgary some fifty faculty positions are vacant because no one can be found to fill them given the salaries in the private sector.

The universities must maintain a strong research component even with static or slightly declining enrolments since this is essential for the economic health of the nation. The governments, particularly the federal government in its concern about fiscal transfers must not pursue policies by way of funding which harm the ability of the universities to carry out this role.

It is very important to note that the role of the university in research and development takes it in part out of the area of the social development envelope into the area of economic development envelope. Thus it is not reasonable to conceive the current federal role solely in terms of social transfers.

It may be argued that the federal government already makes grants for research through the granting agencies. However, there have long been complaints that the federal government only funded the direct costs and not the indirect costs (including the salary costs of researchers). The response has been that the federal government pays for such overheads through the Established Programmes Financing Legislation. Now the federal government is seeking, in effect, to abolish this block funding for post-secondary education and thus, if no changes are made, we will have a system whereby the federal government encourages competition for federal grants but expects the universities and the provinces to pay the overhead and salary costs. We believe that many provinces will find this unreasonable.

### (B) Cultural Development

Universities play a major role in the creation and sustaining of Canadian culture. Good departments or faculties of fine arts, drama, film, literary studies and history are essential if we are to understand ourselves and our place among the cultures of the world. Tom Symons has shown us the importance of this in the Canadian context. Underfunding is already cutting seriously into these areas. The same is true in the social sciences where the range of research and teaching (law, business administration, economics, political science, psychology, etc.) is essential if we are to understand the dynamics of our society.

nombre d'inscriptions aux programmes d'études supérieures, nous pouvons en conclure que cet objectif ne sera pas atteint.

M. John Kucharczyk publiait un article dans le *Bulletin de l'ACPU* de février 1980 dans lequel il affirmait que si l'on tient compte des prévisions du ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie, on aurait besoins pour la période allant de 1979 à 1983 de quelque 27 650 chercheurs alors que l'offre serait de 18 400 pour la même période, soit un écart de 9,250.

Autre problème: les universités doivent concurrencer le secteur privé pour notre main-d'œuvre qualifiée. L'Université de Calgary compte environ 50 postes vacants au sein de son personnel enseignant, personne n'étant intéressé du fait des salaires versés dans le secteur privé.

Même si le nombre des inscriptions est stagnant ou diminue légèrement les universités doivent disposer d'un contingent de recherche respectable, cela étant essentiel à la santé économique du pays. Les gouvernements, particulièrement le gouvernement fédéral qui s'occupe des transferts fiscaux, ne doivent pas appliquer des politiques de subventions qui restreindraient la capacité des universités de remplir ce rôle.

Il est très important de noter que, pour s'acquitter de son rôle en matière de recherche et de développement, l'université doit effectuer un transfert partiel de l'enveloppe du développement social vers celle du développement économique. Il n'est pas raisonnable par conséquent de concevoir le rôle actuel du gouvernement fédéral uniquement en fonction des transferts sociaux.

Certains peuvent soutenir que le gouvernement fédéral subventionne déjà la recherche par le biais des organismes subventionnaires. Cependant, on s'est plaint depuis bien longtemps que le gouvernement fédéral ne se charge que des coûts directs et non des coûts indirects (y compris les salaires des chercheurs). A cela, on a allégué que le gouvernement fédéral assume déjà ces frais dans le cadre de la loi sur le financement des programmes établis de longue date. Actuellement, le gouvernement fédéral cherche en fait à abolir cette subvention globale pour l'éducation post-secondaire; par conséquent, si aucun changement n'intervient, nous serons dotés d'un système où le gouvernement fédéral encourage la concurrence en vue de l'obtention de ses subventions mais s'attend à ce que les universités et les provinces prennent à leur charge les frais généraux et les salaires. Nous croyons qu'un grand nombre de provinces trouveront cette conception peu raisonnable.

### (B) Développement culturel

Les universités jouent un rôle important sur le plan du développement et du maintien de la culture canadienne. Si nous voulons nous comprendre et nous situer par rapport aux différentes cultures du monde, nous devons disposer de départements ou de facultés bien structurés dans les domaines suivants: beaux-arts, art dramatique, cinéma, littérature et histoire. Tom Symons nous a décrit l'importance de ces domaines dans une perspective canadiennes. Le sous-financement impose déjà de sérieuses restrictions dans ces domaines. La même chose vaut pour les sciences sociales où la recherche et l'enseignement dans les domaines du droit, de l'administration, de l'économie, des sciences politiques et de la psychologie sont essentiels, si nous voulons comprendre la dynamique de notre société.

Should, however, the universities be educating people in areas where the chances of finding a job are not as large as, for instance, in applied science. The recent Statistics Canada study on 1976 graduates found certain disciplines where very few who graduated found jobs in fields directly related to their degree. It could be asked, "Why are universities turning out these people?" The response in many cases, such as in the study of English or history, is that graduates traditionally seek many different careers besides teaching. Furthermore, the fields where this problem was the most serious were disciplines where students entered knowing the job market situation but still desiring the education in that area—philosophy, history, English. These were also the graduates, according to Statistics Canada, who were most satisfied with their job. The least satisfied were in business. We do not think anyone would argue that Canada should not educate people in philosophy, history or English, or that Canada does not need any professors of philosophy or history or English.

#### UNDERFUNDING—RESEARCH FACILITIES

It is most important that the universities have the facilities and staff to perform these research functions.

In times of cutback and tight funding, it is easier to cut funding for the physical plant rather than cutting people—repairs not done, no new facilities, equipment run down, little or no cleaning. The result is the stories in the press of research laboratories forced to be set up in washrooms, buildings falling down around the scholar and in the words of the President of the University of Toronto the need to "mortgage your future" for the facilities needed today. All of this would be bad enough but of more grievous concern is that serious cutbacks have occurred in libraries and equipment for research. Libraries in particular are hit in a number of ways. The cost of books has increased rapidly and in many fields the only books available are from foreign publishers whose publications are seriously affected by the Canadian exchange rate. Many subject areas have to be updated rapidly which means journals are more important than books but libraries have been forced to stop subscriptions as a means of cutback. For example, the University of New Brunswick cut hundreds of journals from its library collection in recent years because of low funding. All of this has a wide impact since poorer libraries hurt students, researchers and research.

Looking just at the existing state of the university libraries in Canada, we see that they do not compare favourably with the United States. Using a formula based on volumes held, volumes added per year, expenditures for books and salaries, the Association of Research Libraries ranked the 99 best

Néanmoins, les universités devraient-elles former des spécialistes dans les domaines où les perspectives de se trouver un emploi ne sont pas aussi grandes que celles offertes par les sciences appliquées notamment? La récente étude de Statistique Canada sur les diplômés de 1976 a permis de déceler certaines disciplines où très peu de diplômés se sont trouvés un emploi dans un domaine directement relié à leur spécialisation. Des lors, on pourrait se poser la question suivante: «Pourquoi les universités forment-elles ces spécialistes?» Pour la plupart des cas, notamment l'étude de l'anglais ou de l'histoire, la réponse est la suivante: les diplômés recherchent bien d'autres carrières en plus de l'enseignement. En outre, ce problème se posait avec plus d'acuité dans les disciplines où les étudiants tout en sachant ce que leur réservait le marché de l'emploi désiraient néanmoins obtenir un diplôme dans ce domaine. Il s'agissait notamment de la philosophie, de l'histoire et de l'anglais. Selon Statistique Canada, ces diplômés étaient aussi ceux qui retiraient le plus de satisfaction de leur emploi. Les moins satisfaits étaient les diplômés en administration. A notre avis, nul ne prétendra que le Canada ne devrait pas former des spécialistes en philosophie, en histoire ou en anglais ou encore que le pays n'a pas besoin de professeurs de philosophie, d'histoire ou d'anglais.

#### SOUS-FINANCEMENT—INSTALLATIONS DE RECHERCHE

Il est primordial que les universités possèdent les installations et le personnel nécessaires pour remplir leurs obligations en matière de recherche.

En cette époque de compressions et de resserrement des subventions, il est plus facile de restreindre les subventions destinées au financement des installations que de congédier des employés: réparations non effectuées, pas de nouvelles installations, usure de l'équipement, peu ou pas de nettoyage. En voici les résultats: la presse fait état de laboratoires de recherche qui doivent être aménagés dans les toilettes, les édifices s'écroulent et, selon le président de l'université de Toronto, il faut «hypothéquer l'avenir» afin d'obtenir maintenant les services nécessaires. Ces conséquences seraient suffisamment graves mais ce qui est encore plus inquiétant c'est que même les bibliothèques et l'équipement de recherche n'ont pas été épargnés. Les bibliothèques, en particulier, sont touchées et ce, de différentes façons. Les prix des livres ont augmenté rapidement et, dans bien des domaines, les seuls livres disponibles sont les livres étrangers dont la publication est sérieusement compromise en raison du taux de change au Canada. Une mise à jour rapide est nécessaire dans bon nombre de sujets: ce qui signifie que les revues scientifiques acquièrent plus d'importance que les livres. Pourtant, les bibliothèques ont été obligées d'annuler des abonnements en raison des compressions budgétaires. Ainsi, au cours des dernières années l'université du Nouveau-Brunswick a annulé son abonnement à des centaines de revues scientifiques. Ces différents facteurs ont eu un impact considérable puisque l'appauvrissement des bibliothèques nuit aux étudiants, aux chercheurs ainsi qu'à la recherche.

Examinons l'état actuel des bibliothèques universitaires au Canada: nous constatons qu'elles ne soutiennent pas la comparaison avec les bibliothèques américaines. En utilisant une formule fondée sur le nombre de volumes détenus, le nombre de nouveaux volumes par année, ainsi que les dépenses au



libraries in North America and only two Canadian (University of Toronto and University of British Columbia) came within the top twenty. For example, Queen's University ranked below such American universities as the University of Colorado and the University of Nebraska and just ahead of the University of New Mexico (a full listing is appended to this brief).

As the Ontario Council on University Affairs stated in a report called *System on the Brink* published in September 1979:

The decline in funds available (to libraries) is now causing real difficulty in the ability of universities to maintain adequate collections. Many more books are published annually now than in 1972-73. To maintain collections, therefore, requires more purchases. Since 1972-73, the total value of acquisitions of books and journals declined by over 30%.

There is a similar problem with research equipment, as the draft Ontario Report *The Challenge of the '80s* stated:

In the latter part of the 1970's the research capacity of Ontario universities diminished. The stock of research equipment acquired in the 1960's as part of the capital expansion is rapidly becoming worn out or obsolete. Although no accurate estimate can be made of replacement costs, the maintenance of 'state of the art' research capability could require \$25 million annually over and above the current levels of expenditure. Library holdings are also in need of replenishing, since the sums allocated annually for this purpose are well below the rate of inflation. These costs are in addition to the losses in research capacity caused by increasing teaching loads and the decline of graduate students.

Now it must be stressed that the universities are not asking for the most expensive; they are not asking to build monuments to themselves. What we are talking about is books, research equipment, computers and the basic livability of buildings—not the best but the adequate.

#### UNDERFUNDING: UNEQUAL ACCESS, UNEQUAL FACILITIES

Underfunding of the university system is likely to lead to an increase in regional and linguistic disparities in Canada. It is clear that after World War II the francophone universities of Canada started from an inferior fiscal position when compared with the anglophone system. There is no doubt that there has been an important rectification of this imbalance since 1945. However, it is not complete, and the rector of the Université de Montréal pointed out in a recent speech that the current funding levels in Quebec would likely cause the gap to increase rather than to diminish.

Many francophone institutions outside of Quebec (Moncton, St. Boniface, Collège Ste Anne, Collège de Hearst) would be

chapitre des ouvrages et des salaires, l'*Association of Research Libraries* a établi un répertoire des 99 meilleures bibliothèques en Amérique du Nord. Uniquement deux universités canadiennes, soit l'université de Toronto et l'université de la Colombie-Britannique, se classaient parmi les 20 premières. L'université Queen était classée après des universités américaines comme celles du Colorado et du Nébraska et avançait à peine l'université du Nouveau-Mexique; vous trouverez ci-joint le classement complet de ces bibliothèques.

Dans un rapport intitulé *System on the Brink* publié en septembre 1979, le Conseil ontarien des affaires universitaires (*Ontarian Council on University Affairs*) a tenu les propos suivants:

La baisse des subventions accordées (aux bibliothèques) pose actuellement de véritables difficultés aux universités qui veulent tenir des collections adéquates. Il se publie annuellement beaucoup plus de livres qu'en 1972-1973. Il faut par conséquent acheter davantage pour maintenir le niveau les collections. Depuis 1972-1973, les achats de livres et de revues scientifiques ont diminué de plus de 30 p. 100.

L'équipement de recherche pose un problème analogue. Dans le projet de rapport ontarien intitulé «*The Challenge of the 80*», on peut lire le passage suivant:

Dans la dernière partie des années 70, la capacité des universités ontariennes en matière de recherche a diminué. L'équipement de recherche dont l'acquisition avait été faite dans les années 60 en période d'expansion est pratiquement usé et dépassé. Même s'il est impossible d'établir une estimation précise des coûts de remplacement, il faudrait peut-être engager annuellement \$25 millions de plus qu'actuellement pour maintenir la capacité de recherche. Le stock d'ouvrages des bibliothèques aurait besoin d'être renouvelé car les montants utilisés annuellement à cette fin sont bien inférieurs au taux d'inflation. Ces coûts s'ajoutent à la baisse de la capacité de recherche attribuée à l'augmentation des charges d'enseignement et à la baisse du nombre d'étudiants universitaires du niveau supérieur.

Cela dit, il faut souligner que les universités ne demandent pas ce qui coûte le plus cher. Elles ne cherchent pas à se construire des monuments. Ce qu'elles veulent, ce sont des livres, de l'équipement de recherche, des ordinateurs et des conditions supportables dans leurs installations: elle ne veulent pas des conditions idéales mais des conditions suffisantes.

#### SOUS-FINANCEMENT: ACCÈS INÉGAL, INSTALLATIONS INÉGALES

Le sous-financement des universités canadiennes entraînera vraisemblablement une augmentation des disparités régionales et linguistiques. Il est manifeste que, sur le plan de la fiscalité, les universités francophones se trouvaient à un échelon inférieur par rapport aux universités anglophones après la Seconde Guerre mondiale. Cet écart a sans doute été sensiblement rectifié depuis 1945, mais il n'a pas encore été comblé. Le recteur de l'Université de Montréal signalait dans une récente allocution que le niveau des subventions accordées actuellement au Québec élargirait vraisemblablement l'écart au lieu de le réduire.

A l'extérieur du Québec, bon nombre d'établissements francophones (Moncton, Saint-Boniface, Collège Ste Anne, Col-

particularly vulnerable since they are in areas of relative economic depression and would likely suffer greatly if the federal transfer payments were cut off.

Furthermore it is clear that those parts of Canada which are financially disadvantaged at the moment would face a real and terrifying crisis in their university systems if the federal funds were simply withdrawn. This is particularly clear in Atlantic Canada and Manitoba, but it should not be forgotten that it required an act of the federal parliament this year to prevent Ontario from becoming one of the have-not provinces.

### SALARY POLICY

The other question in the internal structure of the university system is the cost of people—faculty, support staff and administration. CAUT's position is that faculty members and other staff should not suffer monetary penalties for their employment nor should academics be asked to bear special burdens because of the national economic situation unless these burdens are shared among all groups within society.

Currently low salaries are causing some universities to lose their staff to the private sector. This is particularly true today in engineering and business administration and will become so soon in science if Canada attempts to secure the goals for research and development set by all three federal parties.

During the period 1971-1978, average weekly wages in Canada increased by 92.8% but the average university academic salary increased by 87.4%. However, this change in average university salary is not a suitable measure for comparison. Academics have a relatively unique salary structure in that there is a strong correlation with age and the very lengthy training period when earnings are foregone. This differs from most jobs where rate of pay is related to position. For example all Members of Parliament receive the same salary \$44,222 regardless of age. The result is that a better way to look at academic salaries is by age grouping. The table in appendix 'B' shows that using this method the last few years have seen a decline in salaries expressed in real dollars. Between 1971-72 and 1979-80 the cost of living had doubled but faculty salaries effectively have gone up only 85% for a loss of 15% in real purchasing power in the decade.

Once again the easy argument that the funding problem is caused by rapidly increasing salaries for professors is seen to be false.

Lifetime faculty salaries are roughly the same as for school teachers and carpenters. This does not suggest that faculty are particularly well off in comparison with other groups in society.

lège de Hearst) seraient dans une situation particulièrement vulnérable car ces établissements sont situés dans des régions relativement défavorisées sur le plan économique et éprouveraient probablement de sérieuses difficultés si les paiements de transfert du fédéral étaient arrêtés.

En outre, il est clair qu'à l'heure actuelle, les régions canadiennes qui sont désavantagées sur le plan financier feraient face à une crise épouvantable au niveau de leur régime universitaire si le gouvernement fédéral cessait d'accorder des subventions. Cette situation vaut particulièrement pour les provinces de l'Atlantique et le Manitoba; il ne faudrait pas oublier néanmoins que le Parlement fédéral a dû adopter cette année une loi afin d'empêcher que l'Ontario se joigne au rang des provinces démunies.

### POLITIQUE SALARIALE

L'autre aspect de l'organisation interne du système universitaire est le coût des ressources humaines: le corps professoral, le personnel de soutien et d'administration. L'Association canadienne des professeurs d'université est d'avis que le corps enseignant et les autres effectifs ne doivent pas être pénalisés financièrement dans leur emploi, pas plus que les professeurs ne doivent assumer une charge spéciale en raison de la situation économique nationale si le fardeau n'est pas réparti équitablement entre tous les groupes de la société.

Certaines universités perdent leurs effectifs aux mains du secteur privé en raison des faibles salaires qu'elles versent actuellement à leurs employés. Cela est particulièrement vrai aujourd'hui dans le domaine du génie et de l'administration des affaires, et il en sera bientôt de même dans le domaine des sciences si le Canada se met à travailler à la réalisation des objectifs en matière de recherche et de développement établis par les trois partis fédéraux.

Entre 1971 et 1978, le salaire hebdomadaire moyen au Canada a augmenté de 92,8%, alors que dans le milieu universitaire, la hausse n'a été que de 87,4%. Cependant, l'évolution du salaire moyen dans les universités se prête mal aux comparaisons. En effet, la structure salariale des enseignants est relativement unique en ce sens qu'il existe un rapport étroit entre l'âge et la très longue période de formation alors que les salaires sont établis d'avance. Cela diffère de la plupart des emplois dont l'échelle de traitement est fonction du poste. Par exemple, tous les députés reçoivent le même traitement de \$44,222, peu importe leur âge. Une meilleure façon, donc, d'étudier les salaires des enseignants serait de procéder par groupes d'âge. Le tableau de l'annexe B montre que, selon cette méthode, les salaires ont baissé en termes de dollars réels dans les dernières années. Entre 1971-1972 et 1979-1980, le coût de la vie a doublé, mais les salaires des enseignants n'ont augmenté effectivement que de 85%, ce qui signifie une perte de 15% du pouvoir d'achat réel pendant la décennie.

Encore une fois, l'argument facile selon lequel le problème de financement est attribuable à la hausse rapide des salaires du corps professoral semble ne pas tenir.

Les salaires des professeurs d'université sont sensiblement les mêmes que ceux des enseignants aux écoles ou des menuisiers. Cela montre bien que la situation des professeurs d'université n'est pas particulièrement plus enviable que celle d'autres groupes de la société.



Besides the problem of low salaries, there is concern about the age structure of the professoriat. With steady or only slightly rising student enrolments, the amount of new hiring will be small with the result that the average age of the professoriat will increase. Therefore, by the late 90's when the echo of the baby boom is entering university, many faculty will be ready for retirement and they will have to be replaced either by Canadian scholars if available or foreign scholars if possible. This is a long range problem and can only be solved by long range solutions. Continued underfunding, however, will guarantee that there will not be enough trained Canadians to fill the posts—thus recreating the dilemmas of the sixties.

## FURTHER OUTPUTS OF THE UNIVERSITY SYSTEM

### (A) IMPACT ON LOCAL ECONOMIES

Universities provide at the most basic level strong support to local economies. University purchasing policies and faculty/student buying patterns are crucial to the local business communities and to the people who work in those businesses. It is just as disastrous to have a university close or drastically cut back as with any other employer—perhaps more so since universities are labour intensive. Studies carried out by some CAUT local associations have shown the importance of the university to the local and regional economy. For example, the following are just the salaries that some universities pump into the local economies (all figures for the year ending in 1980, source—annual report of Statistics Canada prepared for the Canadian Association of University Business Officers):

University of Manitoba	\$ 89,984,000
University of Alberta	\$137,301,000
All New Brunswick Universities	\$ 60,290,000
Trent University	\$ 10,787,000
University of Western Ontario	\$ 93,394,000
York University and the University of Toronto	\$276,463,000
University of Lethbridge	\$ 10,470,000

Furthermore there are other obvious direct benefits to the local community; the recently closed University of Toronto dental clinic was a good example. So too are the cultural and sports facilities which are particularly vital in the many smaller communities where there are universities.

### (B) FEDERAL GOVERNMENT AS AN EMPLOYER

It should be remembered that the federal government is the largest employer of the skilled manpower produced by the university system particularly those emerging from graduate programmes. As the major employer, it has been argued that

Outre le problème des faibles salaires, la structure d'âge du professorat est une autre cause d'inquiétude. Avec un taux d'inscriptions stable ou légèrement plus élevé aux universités, le recrutement de nouveaux professeurs sera faible, ce qui veut dire que la moyenne d'âge du professorat augmentera. En conséquence, d'ici la fin des années 90, lorsque les enfants de la génération de l'après-guerre s'inscrira à l'université, bon nombre de professeurs seront sur le point de prendre leur retraite, et devront être remplacés soit par des Canadiens s'il y en a de disponibles, soit par des étrangers si cela est possible. Il s'agit d'un problème qui se manifestera dans un avenir lointain et qui ne peut être réglé que par des solutions à long terme. Si le financement continue d'être insuffisant, il est sûr et certain qu'il n'y aura pas assez de Canadiens avec les compétences voulues pour combler les postes—et l'on se retrouvera dans le même dilemme que dans les années 60.

## AUTRES AVANTAGES DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE

### (A) INCIDENCE DES UNIVERSITÉS SUR L'ÉCONOMIE RÉGIONALE

Les universités apportent, au niveau le plus fondamental, un solide appui à l'économie régionale. Les politiques d'achat des universités et les habitudes de consommation des enseignants et des étudiants sont d'une importance cruciale pour les milieux d'affaires locaux et les personnes qui y travaillent. La fermeture d'une université est toute aussi désastreuse que celle d'une autre entreprise—et peut-être même plus, étant donné que les universités sont des entreprises créatrices d'emplois. Des études effectuées par certaines associations locales de l'Association canadienne des professeurs d'université ont fait ressortir l'importance de l'université pour l'économie locale et régionale. Voici, à titre d'exemple, un tableau sommaire des salaires que certaines universités injectent dans les économies locales (toutes les données s'appliquent à l'année 1980; source: rapport annuel de Statistique Canada établi pour l'Association canadienne du personnel administratif universitaire):

Université du Manitoba	\$ 89,984,000
Université de l'Alberta	\$137,301,000
Toutes les universités du Nouveau-Brunswick	\$ 60,290,000
Université Trent	\$ 10,787,000
Université Western Ontario	\$ 93,394,000
Université York et Université de Toronto	\$276,463,000
Université de Lethbridge	\$ 10,470,000

D'autre part, les universités offrent d'autres avantages directs bien évidents pour la collectivité. La récente fermeture de la clinique dentaire de l'Université de Toronto en est un bon exemple. Et que dire des services culturels, de loisirs et de sports qui sont particulièrement vitaux pour les nombreuses petites collectivités qui abritent des universités.

### (B) LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN TANT QU'EMPLOYEUR

Il ne faut pas oublier que le gouvernement fédéral est le plus grand employeur de la main-d'œuvre spécialisée issue du système universitaire, particulièrement des programmes d'études de troisième cycle. En tant que principal employeur, le

the federal government must bear some of the responsibility to help in the training of this highly qualified manpower.

### (C) SPORTS DEVELOPMENT

In the area of sports and athletics, the universities perform a number of roles. The sports facilities at universities are in many cases the best in the community and are usually open to the general public. With the concern for the fitness of the Canadian public expressed by the federal government, it is important that these facilities continue to function and be maintained but this can only be done within the general context of adequate funding for the total university system.

In the field of sports research and sports medicine, the universities have been leaders with their findings helpful to Canada's professional teams and athletes, in particular its international competitors.

A community of pride develops with a successful sports team, a pride which can be very important to many communities. The recent national championship of college hockey won by the University of Moncton is a good example. One should not downgrade the usefulness of sports either as an entertainment or a way of fostering community pride.

### OPTIONS

When the federal government introduced the Established Programmes Financing Act in 1977, several groups, including CAUT, warned that the government should look carefully at what would be the implications of this change. By freeing the transfers to the provinces from the actual costs of the programmes, the federal government encouraged the provinces to cut their share of the costs of these programmes. There was nothing illegal in this result. As Premier Hatfield stated in March of 1981, one of the purposes of the new act was to allow the provinces to adjust costs for programmes without losing the 50% of the funds as would be the case in shared-cost arrangements.

Now there is every indication that the federal government wishes to use the renegotiation of the Established Programmes Financing Act as a means of saving billions of dollars. The October 1980 budget talked about net saving in the order of 1.5 billion dollars from the federal transfers to the provinces. CAUT considers it to be unfair of the federal government to withdraw financial support for these national programmes without some corresponding increase in equalized tax point transfer plus increased equalization. This, as we have already indicated, seems, most unlikely.

The other problem mentioned by the federal government is the lack of control and visibility of the federal money particularly in the area of post secondary education. To this end, we understand that the federal public service is looking at a number of ways of changing the delivery system for the federal

gouvernement fédéral devrait, selon certains, assumer une certaine part de responsabilité sur le plan de l'aide à la formation de cette main-d'œuvre hautement qualifiée.

### (C) DÉVELOPPEMENT DES DISCIPLINES SPORTIVES

Les universités jouent un certain rôle dans le domaine des sports. Les installations sportives dans les universités sont, dans de nombreux cas, les meilleures qui existent dans les collectivités, et elles sont habituellement accessibles au grand public. Compte tenu de l'importance qu'accorde le gouvernement fédéral à l'état de santé de la population canadienne, il est important que ces installations demeurent en place, mais cela n'est possible que si l'ensemble du système universitaire bénéficie d'un financement adéquat.

Dans le domaine de la recherche et de la médecine sportives, les universités ont joué un rôle dominant, et leurs découvertes se sont avérées utiles pour les équipes et les athlètes professionnels du Canada, en particulier pour les athlètes de calibre international.

Une équipe sportive qui remporte du succès suscite une collective qui peut se révéler très importante pour bien des collectivités. Le récent championnat national de hockey collégial remporté par l'Université de Moncton en est un bon exemple. On ne devrait pas dénigrer l'utilité des sports en tant que spectacle ou comme moyen de développer la fierté d'une collectivité.

### OPTIONS

Quand le gouvernement fédéral a présenté en 1977 sa loi sur le financement des programmes établis de longue date, plusieurs groupes, dont l'ACPU ont fortement recommandé au gouvernement d'étudier attentivement les conséquences de ce changement. En soustrayant les transferts versés aux provinces des coûts réels des programmes, le gouvernement fédéral encourageait les provinces à réduire leur participation à ces coûts. Il n'y avait rien d'illégal là-dedans. Comme le premier ministre Hatfield l'a dit en mars 1981, l'un des buts de la nouvelle loi visait à permettre aux provinces d'ajuster les coûts de leurs programmes sans perdre le financement de 50 p. 100 comme cela aurait été le cas aux termes des accords de partage des coûts.

Aujourd'hui, tout semble indiquer que le gouvernement fédéral désire utiliser les nouvelles négociations relatives aux dispositions de la loi sur le financement des programmes établis de longue date pour épargner des milliards de dollars. Le budget d'octobre 1980 parlait d'économies nettes de l'ordre de \$1,5 milliard au compte des paiements de transferts par le gouvernement fédéral aux provinces. L'Association canadienne des professeurs d'université estime qu'il est injuste que le gouvernement fédéral retire son appui financier à l'égard de ses programmes nationaux sans accorder une hausse correspondante des transferts de points fiscaux et des paiements de péréquation. Mais cela, comme nous l'avons déjà dit, semble très improbable.

L'autre problème mentionné par le gouvernement fédéral est le manque de contrôle et de transparence en ce qui concerne les fonds fédéraux, particulièrement dans le domaine des études post-secondaires. A cet égard, nous savons que la Fonction publique fédérale envisage actuellement un certain



funds from transfers to the provincial treasuries to a more direct to the people system. The two most discussed approaches are to increase the student aid programme and to pay the indirect costs of research at universities.

Direct funding of students would certainly produce a much greater visibility for the role of the federal government. It would also be essential if the federal government wished to move to a contingency repayment plan for student fees (repayment over a longer period of time than is currently the case and tied to income level) since this probably could only be done by using the federal income tax service as the collection agency. It would undoubtedly provoke a strong negative reaction from some provinces, particularly Quebec.

But there are technical problems to be resolved as well as political ones. By increasing the student aid programme, the federal government would seem to expect there to be a corresponding rise in the fees charged to students thereby making a student fees a larger share of total income for universities (up from the present approximately 15 per cent). If the larger student aid programme would improve accessibility to the university system, then changes of this nature would be welcome by most members of the university community. But there is a concern that student fees may become too large a proportion of total operating revenues. With student fees a very large part of operating revenue, universities can become too dependent on year to year swings in enrolment. Flexibility can easily become trendiness. Since universities appear to operate on cycles with some disciplines increasing and some decreasing but the patterns changing over time, universities cannot adjust and should not adjust to year to year fluctuations. The universities must be funded in such a manner as to allow for long term planning and the damping of short term fluctuations; without this no continuity is possible. Furthermore the research responsibilities of the universities would not logically seem to be tied to undergraduate student numbers. However, it might be possible to balance these steering effects by increased funding for research.

It would, however, be necessary to have a specific proposal from the federal government in order to estimate the costs and the steering effects. It would also be essential to know whether the federal government is proposing this as a first step towards a contingency repayment scheme.

The second suggestion is to pay the indirect costs of research—indirect costs being for example, overhead (heat, light, space, etc.), the salaries of the researchers when doing research—costs that are now paid by the university from general revenue. This would meet the problem raised earlier in this brief, namely that under the current arrangements it can be argued that some of the indirect costs are paid by the federal government but these will cease if EPF is abolished. However, problems would arise if this method of funding was

nombre de possibilités de changer le système d'affectation des fonds fédéraux de manière à ce que ces derniers soient attribuées plus directement aux intéressés plutôt que par la voie de transferts aux trésors provinciaux. Les deux solutions qui semblent retenir le plus l'attention sont le renforcement du programme d'aide aux étudiants et le paiement des coûts indirects de la recherche effectuée dans les universités.

Le financement direct du programme d'aide aux étudiants par le gouvernement fédéral donnerait certainement une plus grande transparence au rôle de ce dernier. Cela serait essentiel si le gouvernement fédéral voulait instaurer un régime de remboursement des frais de scolarité en fonction des circonstances (remboursement étalé sur une période plus longue que ce n'est le cas actuellement et établi en fonction du revenu), étant donné que cela ne serait possible que par le biais du service d'impôt fédéral comme organisme de recouvrement. Cette politique provoquerait sans aucun doute une vive réaction négative de la part de certaines provinces, particulièrement du Québec.

Mais il y a des problèmes techniques à résoudre aussi bien que politiques. En renforçant le programme d'aide aux étudiants, le gouvernement fédéral s'attendrait à une hausse correspondante des frais de scolarité, de sorte que ces derniers constitueraient une part plus substantielle du revenu global des universités (environ 15 p. 100 de plus qu'actuellement). Si ce renforcement aboutissait à un meilleur accès aux universités, les changements de cette nature recevraient un accueil favorable de la plupart des membres du milieu universitaire. Mais on craint que les frais de scolarité ne finissent par constituer une trop large part des revenus globaux de fonctionnement. Dans ce cas, nos institutions deviendraient trop tributaires des fluctuations annuelles du nombre d'inscriptions, fluctuations qui peuvent facilement devenir tendanciellées. Vu que les universités semblent fonctionner par cycles, certaines disciplines accusant des hausses d'autres des baisses, et les tendances évoluant avec le temps, les universités ne peuvent ni ne devraient s'adapter aux fluctuations annuelles. Elles devraient être financées de manière à ce qu'elles puissent prévoir une planification à long terme et modérer les fluctuations à court terme, sans quoi, il n'y a pas de continuité possible. De plus, les responsabilités des universités en matière de recherche ne devraient pas être liées, logiquement, au nombre d'étudiants en quête d'un diplôme; néanmoins, il serait peut-être possible d'équilibrer ces principaux effets en augmentant le financement de la recherche.

Dès lors, il faudrait avoir ce que le gouvernement fédéral propose au juste pour en évaluer les coûts et les principaux effets. En outre, il faudrait absolument savoir si la proposition du gouvernement fédéral constitue un premier pas vers l'établissement d'un programme de remboursement établi en fonction des circonstances.

La deuxième solution consiste à payer les coûts indirects de la recherche—ceux-ci étant par exemple, les frais généraux (chauffage, électricité, locaux etc.), les salaires des chercheurs lorsqu'ils travaillent à un projet—coûts qui sont présentement assumés par l'université à même ses revenus d'exploitation. Cela réglerait le problème mentionné plus tôt, selon lequel on peut présumer que aux termes des accords actuels certains coûts indirects sont assumés par le gouvernement fédéral mais qu'ils cesseront de l'être si le financement des programmes

seen as a complete substitute for other methods. The problem is that there are many institutions in Canada that are predominately undergraduate teaching institutions where research, though conducted, is subordinate to teaching. These institutions could suffer a crisis in funding if that funding was too dependent on research grants. Such dependency might encourage research just for the purpose of securing funding and cause teaching to be downplayed. Furthermore, there are difficult problems of estimating faculty time which must be solved.

Another problem with the paying of the indirect costs of research would be the type of formula employed. The formula would have to be fair to research in all disciplines or again certain institutions could suffer funding problems.

But the Task Force will be unable to deal with these questions unless it has access to the plans which the bureaucracy is preparing and to the background material. CAUT urges most strongly that the Task Force ask for and be given the information and data to allow careful study of alternative delivery systems for federal funds, particular the recommendations and background paper from in the Secretary of State, Health and Welfare, Social Development, MOSST and the Department of Finance. The government should also release to the Task Force the document prepared in the early seventies by the late Dr. John Deutsch, Principal at Queen's University, for the federal government on this subject and any other background papers prepared and not released during the 1972 and 1977 renegotiations of the federal/provincial transfer arrangements.

It will be very difficult for the Task force to assess the impact of these policy changes and the differing recommendations of the government departments by the end of June, not to mention analysis and recommendations concerning medicare, hospital insurance, and the Canada Assistance Plan. We are grateful to the Task Force for the dedication with which they are approaching this task. But more detailed studies of impact, alternative and steering effects will be needed. This is why we urge a royal commission on the funding of postsecondary education be established to allow these matters to be subjected to extensive research and comment. The federal government twice asked Mr. Justice Emmett Hall to conduct such commissions prior to significant changes in funding of health programmes. The federal government is proposing very significant changes in terms of the dollars involved and possibly in the delivery system. It now believes that it made a drastic mistake in 1977. If that is so, it is surely because it failed to have the full public royal commission which we urged then and are urging now and preferred to negotiate a hurried secret deal with the provinces. Caps could be put on the present transfers during such an inquiry and the system examined in sufficient detail to allow for proper and reasonable changes. Federal/provincial fiscal arrangements have been extended in the past in order to allow full negotiation. We hope that the Task Force will endorse this request.

établis de longue date est supprimé. Cependant le fait d'envisager le remplacement de toutes les autres méthodes de financement par celle-ci pourrait créer des problèmes. Cela est dû au fait qu'il existe au Canada un grand nombre de maisons d'enseignement supérieur qui font de la recherche mais celle-ci est secondaire à l'enseignement. Ces institutions pourraient en subir les contrecoups si le financement dépendait surtout des subventions à la recherche. Une telle dépendance peut encourager la recherche simplement en vue d'obtenir des fonds et diminuer ainsi l'importance de l'enseignement. En outre, il faut aussi résoudre les problèmes qui découlent de l'évaluation du temps alloué à l'enseignement.

Un autre problème en ce qui concerne le paiement des frais indirects de la recherche réside dans la formule à employer. Cette formule devrait être équitable vis-à-vis de la recherche dans toutes les disciplines ou ici encore certaines institutions pourraient faire face à des problèmes de financement.

Le Groupe de travail ne pourra traiter de ces questions à moins d'avoir accès aux projets que prépare la bureaucratie ainsi qu'à la documentation. L'ACPU recommande instamment que le Groupe de travail demande et obtienne les renseignements et les données lui permettant de procéder à une étude attentive des solutions de rechange en vue de la distribution des fonds fédéraux, en particulier les recommandations et la documentation du Secrétariat d'État, du ministère de la Santé et du Bien-être, du secteur du développement social, du ministère d'État à la science et à la technologie et du ministère des Finances. Le gouvernement pourrait aussi remettre au Groupe de travail le document préparé à ce sujet au début des années 70 par le Dr John Deutsch, secteur de l'Université Queen, à la demande du gouvernement fédéral, et toute autre documentation préparée et non publiée au cours des négociations de 1972 et de 1977 sur les méthodes de transfert fédéral-provincial.

Il sera très difficile pour le Groupe de travail d'évaluer l'impact de ces changements de politique et des différentes recommandations des ministères du gouvernement fédéral d'ici la fin de juin, sans mentionner l'analyse et les recommandations concernant l'assurance-maladie, l'assurance-hospitalisation et le Régime d'assistance publique du Canada. Nous sommes reconnaissants au Groupe de travail du dévouement avec lequel il assume cette tâche. Mais des études plus détaillées sur l'impact, les options et les principaux effets seront nécessaires. C'est pourquoi nous recommandons la création d'une commission royale d'enquête sur le financement de l'éducation postsecondaire afin que ces questions fassent l'objet de recherches et de commentaires exhaustifs. Le gouvernement fédéral a demandé à deux reprises au juge Emmett Hall de diriger de telles commissions avant tout changement important du financement des programmes de santé. Le gouvernement fédéral propose des changements très importants en ce qui concerne les fonds consacrés à ces programmes et peut-être les méthodes de subventions. Il est maintenant d'avis qu'il a commis une grave erreur en 1977. Si c'est le cas, c'est sûrement parce qu'il n'a pas affecté de commission royale d'enquête comme nous l'avions alors recommandé et comme nous le demandons instamment maintenant, préférant plutôt négocier un accord rapide et secret avec les provinces. On pourrait suspendre les transferts actuels au cours d'une telle enquête et la méthode de distribution pourrait être examinée en détails



If the federal government is concerned about its deficit and about the fiscal balance in Canadian federalism and if the federal government wants to cut its expenditures, CAUT would urge that any cuts be distributed across all programs and not be targeted to particular programme areas because these areas happen to be subject to re-negotiation at this time.

The cuts are just one side of the coin. The federal government must look at its revenues to see if the programmes, rather than being cut could be funded by increasing revenue. Increased revenues can come about either by new tax sources, by increasing the rate for some existing taxes or by eliminating some tax expenditures which would increase the revenue of governments.

The CAUT does not think it would be legitimate for the Task Force simply to consider itself the agency for the cutting of social transfers. This is so because, as we have already pointed out, university funding straddles two envelopes—economic and social. Furthermore the Task Force should be convinced in its own mind that each and every one of the tax expenditures which currently run to 30 billion dollars are more important than a first class university system. Nor are we convinced that the federal government expenditures of a significant size are invariably well considered. We note, for instance, that in April 1980 two Lakehead University professors published research suggesting that the federal and provincial handouts to the forest industry could easily have been paid for by that industry itself. Finally it seems likely that the federal government will sign an oil agreement sometime this year with Alberta which will increase federal tax revenue and decrease expenditure since the cost of the oil subsidy will drop. The Task Force cannot, in our view, examine the question of social transfers without taking these matters into consideration.

The CAUT stands ready to help all governments to improve and strengthen the university system. But CAUT will not stand by and allow governments to destroy the university system in a misguided attempt to make short-term economies. Such an approach is not in the best interest of the universities but more important it is not in the best interest of the Canadian society. The OECD recognized in its report on Canada in 1976 that quietly but effectively our country had revolutionized its postsecondary system in a generation.

It had markedly improved the standards of the staff. It had greatly increased the numbers of students attending and the range of subjects offered to them. It had changed the landscape of higher education significantly and for the better.

pour que des changements raisonnables et justes puissent intervenir. Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces ont été prolongés dans le passé afin de permettre l'amorce de négociations. Nous espérons que le Groupe de travail appuiera cette demande.

Si le gouvernement fédéral s'inquiète de ses déficits et de la balance fiscale du fédéralisme canadien et s'il désire réduire ses dépenses, l'ACPU recommande instamment que toute réduction soit étalée sur tous les programmes et qu'elle ne vise pas des secteurs de programmes particuliers uniquement parce que ces secteurs font actuellement l'objet de nouvelles négociations.

Les réductions ne représentent qu'un côté de la médaille. Le gouvernement fédéral doit examiner ses recettes pour voir si les programmes, plutôt que de les supprimer, pourraient être financés par une augmentation de ces recettes. Cette augmentation peut provenir de l'imposition de nouvelles taxes, en augmentant le taux de certaines taxes actuelles ou en supprimant certaines dépenses fiscales qui permettraient d'augmenter les revenus des gouvernements.

L'ACPU est d'avis qu'il ne serait pas légitime pour le Groupe de travail de se considérer simplement comme un organisme chargé de réduire les transferts des programmes sociaux. La raison en est que, comme nous l'avons déjà souligné, les subventions aux universités desservent deux secteurs—l'économique et le social. En outre, le Groupe de travail devrait s'assurer au-delà de tout doute que toutes et chacune des dépenses fiscales qui s'élèvent actuellement à environ \$30 milliards sont plus importantes qu'un système universitaire de première classe. Nous ne sommes pas non plus convaincus que toutes les dépenses majeures du gouvernement fédéral font toujours l'objet d'une étude approfondie. Ainsi, nous observons qu'en avril 1980, deux professeurs de l'université Lakehead ont publié les résultats de leurs recherches voulant que l'aide accordée par les gouvernements fédéral et provinciaux à l'industrie forestière aurait fort bien pu être défrayée par l'industrie même. Enfin il semble probable que le gouvernement fédéral signera un accord sur le pétrole avec l'Alberta au cours de cette année, ce qui, d'une part, accroîtra les recettes fiscales fédérales entraînant, d'autre part, une diminution des dépenses étant donné la baisse des subventions à l'industrie du pétrole qui en résultera. Le Groupe de travail ne saurait, à notre avis, examiner la question des transferts fiscaux sans tenir compte de ces questions.

L'APCU est prête à aider tous les gouvernements à améliorer et à renforcer le système universitaire. Mais elle ne demeurera pas passive face aux tentatives inconsidérées des gouvernements de réaliser des économies à court terme, risquant ainsi de détruire le système universitaire. Une telle approche est non seulement contraire aux intérêts des universités mais ce qui est le plus important, elle porte préjudice aux intérêts de la société canadienne. L'OCDE a reconnu dans son rapport sur le Canada en 1976 que notre pays avait tranquillement mais efficacement révolutionné son système d'éducation post-secondaire durant une génération.

Le niveau du personnel enseignant s'étant amélioré sensiblement. Le nombre d'étudiants dans chaque discipline avait augmenté considérablement. L'image générale de l'éducation supérieure avait beaucoup changé et ce, pour le mieux.

It tewnty years Canada will enter the 21st century. A strong university sector can lead the way in ensuring Canada's position in that century. But the universities will only be strong if the proper actions are taken now. For Canada's future let us hope the right choices are made.

May 6, 1981.

Dans vingt ans le Canada fera son entré dans le 21<sup>e</sup> siècle. Un secteur universitaire fort peut assurer le renforcement de la position du Canada au cours de ce siècle. Mais les universités ne seront fortes qu'en prenant dès maintenant les mesures appropriées. Pour l'avenir du Canada, espérons que l'on fera les bons choix.

Le 6 mai 1981



## APPENDIX "A"

## 1979-80—HOLDINGS OF RESEARCH LIBRARIES IN CANADA AND THE UNITED STATES

University libraries†	Rank by overall size‡	Volumes in library	Volumes added	Current serials	Spending for materials	Spending for salaries
Harvard U. ....	1	10,082,663	168,671	94,000	\$5,001,716	\$10,428,993
U. of California, Berkeley ..	2	5,753,731	156,577	102,199	3,391,896	8,970,402
Yale U. ....	3	7,401,953	155,758	57,891	3,114,825	7,092,021
Stanford U. ....	4	4,694,769	116,942	45,766	4,043,647	7,504,597
U. of California, Los Angeles	5	4,234,835	126,153	58,750	3,367,344	8,705,346
U. of Illinois ....	6	5,936,823	177,157	93,913	3,105,575	5,383,293
U. of Michigan ....	7	5,234,380	98,428	56,169	3,185,344	6,497,574
Columbia U. ....	8	5,016,460	91,991	58,697	2,756,222	7,514,383
U. of Toronto ....	9	4,448,310	127,866	42,244	3,314,473	8,826,042
Cornell U. ....	10	4,216,915	111,713	55,204	2,858,687	5,426,938
U. of Texas ....	11	4,547,508	141,315	60,000	2,880,062	5,651,570
U. of Wisconsin ....	12	3,631,669	156,485	54,083	2,797,166	5,592,551
U. of Washington ....	13	3,877,238	162,675	42,753	2,587,773	5,551,754
U. of Minnesota ....	14	3,807,570	68,554	45,443	2,309,764	5,897,481
U. of No. Carolina ....	15	2,604,404	117,282	37,529	2,825,763	4,079,527
Indiana U. ....	16	3,759,203	103,509	26,879	2,439,733	5,032,612
U. of Br. Columbia ....	17	2,107,463	88,598	33,011	2,457,842	6,183,584
Princeton U. ....	18	3,260,396	88,158	30,231	2,588,531	4,345,119
U. of Arizona ....	19	2,540,839	113,268	28,350	3,195,570	3,198,701
U. of Chicago ....	20	4,310,824	127,886	42,121	1,935,783	3,703,690
Ohio State U. ....	21	3,529,985	83,256	29,960	2,612,978	5,140,470
Rutgers U. ....	22	2,216,843	50,643	24,475	2,542,699	5,285,716
U. of Florida ....	23	2,162,982	83,638	31,221	2,981,715	3,343,449
U. of Virginia ....	24	2,431,322	79,480	23,360	3,031,146	3,534,827
Pennsylvania St. U. ....	25	2,149,603	57,464	23,805	2,196,853	4,960,136
U. of Pennsylvania ....	26	2,938,890	53,503	26,595	1,769,604	3,997,284
U. of California, Davis ....	27	1,606,266	80,722	42,759	2,218,189	4,408,212
New York U. ....	28	2,869,122	92,404	24,201	1,823,388	3,847,251
U. of Georgia ....	29	1,985,646	91,749	32,085	2,201,720	2,592,145
U. of So. California ....	30	2,035,570	77,717	28,310	2,012,526	3,339,604
Michigan State U. ....	31	2,613,447	96,836	34,149	1,739,402	3,474,405
Duke U. ....	32	3,085,654	62,815	27,387	2,010,336	3,235,199
Northwestern U. ....	33	2,806,320	72,381	25,977	2,065,770	4,043,361
U. of Iowa ....	34	2,295,266	78,296	28,935	2,308,660	3,033,352
U. of Alberta ....	35	2,066,444	85,921	14,330	2,276,681	4,708,848
State U. of New York, Buffalo	36	1,936,437	51,494	20,907	1,651,883	3,220,783
U. of Maryland ....	37	1,403,568	68,550	16,481	1,801,112	3,734,862
U. of Kansas ....	38	2,148,451	67,465	28,251	1,893,941	2,843,561
U. of Pittsburgh ....	39	2,246,371	79,682	14,877	1,535,284	3,388,232
Virginia Polytechnic Inst. and State U. ....	40	1,226,037	84,770	23,304	1,932,501	2,154,646
U. of California, San Diego.	41	1,378,955	46,430	26,743	1,791,551	3,710,557
U. of Kentucky ....	42	1,792,048	39,004	33,866	1,591,131	2,488,371
U. of California, Santa Barbara ....	43	1,375,227	50,164	18,675	1,633,949	3,559,575
U. of Hawaii ....	44	1,736,122	72,483	29,601	1,609,089	2,896,177
McGill U. ....	45	1,995,899	56,505	15,729	1,505,851	5,183,866
U. of Missouri ....	46	2,016,647	50,023	20,747	1,690,303	2,076,606
Southern Illinois U. ....	47	1,630,825	44,886	20,316	1,625,451	2,730,942
U. of Cincinnati ....	48	1,254,306	49,706	17,509	1,637,405	3,152,741
Washington St. U. ....	49	1,231,724	41,825	29,140	1,325,771	2,714,141

† Libraries are not supposed to report figures for their branch campuses.

‡ Ranking by overall size is based on an index developed by the Association of Research Libraries for quantitative comparisons. The index takes into account volumes held, gross volumes added, microforms held, current serials received, expenditures for library materials, expenditures for binding, expenditures for salaries and wages, other operating expenditures, number of professional staff, and number of non-professional staff.

n a Data not available.

## 1979-80—HOLDINGS OF RESEARCH LIBRARIES IN CANADA AND THE UNITED STATES (Continued)

University libraries†	Rank by overall size‡	Volumes in library	Volumes added	Current serials	Spending for materials	Spending for salaries
Arizona State U. ....	50	1,468,650	84,022	17,716	\$1,811,764	\$2,126,024
Mass. Inst. of Tech. ....	51	1,797,623	37,652	19,136	1,219,275	2,652,960
Louisiana State U. ....	52	1,822,626	61,930	18,578	1,710,349	2,168,661
Syracuse U. ....	53	1,888,312	66,285	22,221	1,167,923	2,087,600
Boston U. ....	54	1,314,742	27,124	22,962	1,514,162	2,389,731
U. of South Carolina ....	55	1,819,230	66,823	16,727	1,609,066	2,161,646
Wayne State U. ....	56	1,839,429	34,497	13,428	1,422,709	2,857,309
Washington U. (Mo.) ....	57	1,798,711	44,015	15,003	1,465,884	2,193,932
Johns Hopkins U. ....	58	2,321,935	34,877	16,449	1,520,972	2,393,634
Howard U. ....	59	1,116,396	57,707	13,156	1,894,321	3,609,365
U. of Tennessee ....	60	1,356,369	40,406	25,157	1,521,950	2,114,837
Florida State U. ....	61	1,393,156	54,455	13,796	1,932,316	1,911,403
Temple U. ....	62	1,592,849	48,575	18,254	1,375,794	2,799,220
Texas A&M U. ....	63	1,299,644	58,815	15,347	1,659,190	1,930,063
U. of Connecticut ....	64	1,657,850	61,923	15,308	1,470,850	2,470,939
Iowa State U. ....	65	1,349,909	53,835	18,935	1,588,707	2,204,211
U. of Nebraska ....	66	1,494,040	52,525	22,081	1,541,332	2,020,343
Purdue U. ....	67	1,424,896	36,744	18,465	1,515,934	2,747,547
U. of Oklahoma ....	68	1,808,276	69,743	16,293	1,580,706	1,789,740
U. of Western Ontario ....	69	1,375,565	47,742	n/a	1,756,186	3,377,459
Brigham Young U. ....	70	1,464,218	53,259	17,009	n/a	n/a
Emory U. ....	71	1,636,344	48,186	15,223	1,418,792	1,876,791
U. of Utah ....	72	1,990,000	68,722	17,249	1,209,641	2,114,320
U. of Rochester ....	73	1,700,000	53,000	12,000	1,333,000	1,925,000
Georgetown U. ....	74	1,245,615	53,262	17,201	1,437,336	2,257,362
State U. of New York, Stony Brook ....	75	1,226,807	49,887	17,635	1,328,317	2,340,725
U. of Massachusetts ....	76	1,730,872	75,945	12,715	1,279,489	2,452,814
York U. ....	77	1,272,551	33,433	12,756	1,271,024	2,667,877
Vanderbilt U. ....	78	1,430,289	33,306	15,187	1,207,427	1,855,663
U. of Miami (Fla.) ....	79	1,343,442	42,342	14,876	1,395,637	2,051,995
U. of Colorado ....	80	1,852,904	41,023	12,690	1,039,934	2,374,802
U. of Houston ....	81	1,225,941	29,775	13,171	1,346,086	2,180,865
Queen's U. ....	82	1,370,670	42,958	17,947	1,393,874	2,421,935
U. of Oregon ....	83	1,474,358	49,476	20,000	1,244,319	2,106,963
State of U. of New York, Albany ....	84	936,864	38,704	15,647	1,252,594	2,069,776
U. of New Mexico ....	85	999,973	37,169	15,658	1,176,548	1,890,113
U. of California, Riverside ..	86	983,200	35,502	14,010	1,227,884	2,102,294
Tulane U. ....	87	1,372,405	33,435	12,931	1,208,618	1,598,583
Brown U. ....	88	1,671,414	35,208	14,145	1,136,000	1,820,291
Dartmouth C. ....	89	1,390,717	42,979	17,553	1,161,501	1,473,822
Colorado State U. ....	90	1,232,923	46,509	16,781	874,798	1,884,093
McMaster U. ....	91	985,742	45,481	12,723	1,700,227	2,155,897
U. of Saskatchewan ....	92	1,000,138	40,092	10,162	1,280,683	2,062,430
Case Western Reserve U. ..	93	1,368,366	21,902	13,560	951,442	1,860,366
U. of Notre Dame ....	94	1,419,409	35,605	13,853	1,201,945	1,443,791
U. of Alabama ....	95	1,123,802	36,717	12,511	1,021,860	1,464,678
U. of Guelph ....	96	1,154,539	71,621	8,528	986,671	1,933,212
Rice U. ....	97	1,034,606	39,060	9,752	1,116,784	1,142,138
Kent State U. ....	98	1,352,092	48,641	8,576	850,669	1,295,620
Oklahoma State U. ....	99	1,253,052	22,250	9,585	735,946	1,114,000

Source: Association of Research Libraries, published in *The Chronicle of Higher Education*, February 23, 1981, p. 6.



## ANNEXE «A»

## INVENTAIRES DES BIBLIOTHÈQUES DE RECHERCHE AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS EN 1979-1980

Bibliothèques universitaires <sup>†</sup>	Ordre d'importance <sup>‡</sup>	Volumes dans la bibliothèque	Volumes ajoutés	Séries courantes	Dépenses pour le matériel	Dépenses salariales
Harvard U. ....	1	10,082,663	168,671	94,000	\$5,001,716	\$10,428,993
U. of California, Berkeley ..	2	5,753,731	156,577	102,199	3,391,896	8,970,402
Yale U. ....	3	7,401,953	155,758	57,891	3,114,825	7,092,021
Stanford U. ....	4	4,694,769	116,942	45,766	4,043,647	7,504,597
U. of California, Los Angeles	5	4,234,835	126,153	58,750	3,367,344	8,705,346
U. of Illinois ....	6	5,936,823	177,157	93,913	3,105,575	5,383,293
U. of Michigan ....	7	5,234,380	98,428	56,169	3,185,344	6,497,574
Columbia U. ....	8	5,016,460	91,991	58,697	2,756,222	7,514,383
U. of Toronto ....	9	4,448,310	127,866	42,244	3,314,473	8,826,042
Cornell U. ....	10	4,216,915	111,713	55,204	2,858,687	5,426,938
U. of Texas ....	11	4,547,508	141,315	60,000	2,880,062	5,651,570
U. of Wisconsin ....	12	3,631,669	156,485	54,083	2,797,166	5,592,551
U. of Washington ....	13	3,877,238	162,675	42,753	2,587,773	5,551,754
U. of Minnesota ....	14	3,807,570	68,554	45,443	2,309,764	5,897,481
U. of No. Carolina ....	15	2,604,404	117,282	37,529	2,825,763	4,079,527
Indiana U. ....	16	3,759,203	103,509	26,879	2,439,733	5,032,612
U. of Br. Columbia ....	17	2,107,463	88,598	33,011	2,457,842	6,183,584
Princeton U. ....	18	3,260,396	88,158	30,231	2,588,531	4,345,119
U. of Arizona ....	19	2,540,839	113,268	28,350	3,195,570	3,198,701
U. of Chicago ....	20	4,310,824	127,886	42,121	1,935,783	3,703,690
Ohio State U. ....	21	3,529,985	83,256	29,960	2,612,978	5,140,470
Rutgers U. ....	22	2,216,843	50,643	24,475	2,542,699	5,285,716
U. of Florida ....	23	2,162,982	83,638	31,221	2,981,715	3,343,449
U. of Virginia ....	24	2,431,322	79,480	23,360	3,031,146	3,534,827
Pennsylvania St. U. ....	25	2,149,603	57,464	23,805	2,196,853	4,960,136
U. of Pennsylvania ....	26	2,938,890	53,503	26,595	1,769,604	3,997,284
U. of California, Davis ....	27	1,606,266	80,722	42,759	2,218,189	4,408,212
New York U. ....	28	2,869,122	92,404	24,201	1,823,388	3,847,251
U. of Georgia ....	29	1,985,646	91,749	32,085	2,201,720	2,592,145
U. of So. California ....	30	2,035,570	77,717	28,310	2,012,526	3,339,604
Michigan State U. ....	31	2,613,447	96,836	34,149	1,739,402	3,474,405
Duke U. ....	32	3,085,654	62,815	27,387	2,010,336	3,235,199
Northwestern U. ....	33	2,806,320	72,381	25,977	2,065,770	4,043,361
U. of Iowa ....	34	2,295,266	78,296	28,935	2,308,660	3,033,352
U. of Alberta ....	35	2,066,444	85,921	14,330	2,276,681	4,708,848
State U. of New York, Buffalo	36	1,936,437	51,494	20,907	1,651,883	3,220,783
U. of Maryland ....	37	1,403,568	68,550	16,481	1,801,112	3,734,862
U. of Kansas ....	38	2,148,451	67,465	28,251	1,893,941	2,843,561
U. of Pittsburgh ....	39	2,246,371	79,682	14,877	1,535,284	3,388,232
Virginia Polytechnic Inst. and State U. ....	40	1,226,037	84,770	23,304	1,932,501	2,154,646
U. of California, San Diego ..	41	1,378,955	46,430	26,743	1,791,551	3,710,557
U. of Kentucky ....	42	1,792,048	39,004	33,866	1,591,131	2,488,371
U. of California, Santa Barbara ....	43	1,375,227	50,164	18,675	1,633,949	3,559,575
U. of Hawaii ....	44	1,736,122	72,483	29,601	1,609,089	2,896,177
McGill U. ....	45	1,995,899	56,505	15,729	1,505,851	5,183,866
U. of Missouri ....	46	2,016,647	50,023	20,747	1,690,303	2,076,606
Southern Illinois U. ....	47	1,630,825	44,886	20,316	1,625,451	2,730,942
U. of Cincinnati ....	48	1,254,306	49,706	17,509	1,637,405	3,152,741
Washington St. U. ....	49	1,231,724	41,825	29,140	1,325,771	2,714,141

<sup>†</sup> Les bibliothèques ne sont pas censées communiquer les chiffres relatifs à leurs succursales sur le campus.

<sup>‡</sup> L'ordre d'importance globale est déterminé selon un répertoire établi par l'Association of Research Libraries pour des comparaisons quantitatives. Le répertoire tient compte du nombre de volumes existant dans la bibliothèque, du nombre de volumes ajoutés, des microfiches, des séries actuelles reçues, des dépenses pour le matériel de bibliothèque, des frais de reliure, des traitements et des salaires, des autres dépenses d'exploitation, et du nombre d'employés professionnels et non professionnels..

n/a Données non disponibles.

## INVENTAIRE DES BIBLIOTHÈQUES DE RECHERCHE AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS EN 1979-1980 (suite)

Bibliothèques universitaires†	Ordre d'importance‡	Volumes dans la bibliothèque	Volumes ajoutés	Séries courantes	Dépenses pour le matériel	Dépenses salariales
Arizona State U. ....	50	1,468,650	84,022	17,716	\$1,811,764	\$2,126,024
Mass. Inst. of Tech. ....	51	1,797,623	37,652	19,136	1,219,275	2,652,960
Louisiana State U. ....	52	1,822,626	61,930	18,578	1,710,349	2,168,661
Syracuse U. ....	53	1,888,312	66,285	22,221	1,167,923	2,087,600
Boston U. ....	54	1,314,742	27,124	22,962	1,514,162	2,389,731
U. of South Carolina ....	55	1,819,230	66,823	16,727	1,609,066	2,161,646
Wayne State U. ....	56	1,839,429	34,497	13,428	1,422,709	2,857,309
Washington U. (Mo.) ....	57	1,798,711	44,015	15,003	1,465,884	2,193,932
Johns Hopkins U. ....	58	2,321,935	34,877	16,449	1,520,972	2,393,634
Howard U. ....	59	1,116,396	57,707	13,156	1,894,321	3,609,365
U. of Tennessee ....	60	1,356,369	40,406	25,157	1,521,950	2,114,837
Florida State U. ....	61	1,393,156	54,455	13,796	1,932,316	1,911,403
Temple U. ....	62	1,592,849	48,575	18,254	1,375,794	2,799,220
Texas A&M U. ....	63	1,299,644	58,815	15,347	1,659,190	1,930,063
U. of Connecticut ....	64	1,657,850	61,923	15,308	1,470,850	2,470,939
Iowa State U. ....	65	1,349,909	53,835	18,935	1,588,707	2,204,211
U. of Nebraska ....	66	1,494,040	52,525	22,081	1,541,332	2,020,343
Purdue U. ....	67	1,424,896	36,744	18,465	1,515,934	2,747,547
U. of Oklahoma ....	68	1,808,276	69,743	16,293	1,580,706	1,789,740
U. of Western Ontario ....	69	1,375,565	47,742	n/a	1,756,186	3,377,459
Brigham Young U. ....	70	1,464,218	53,259	17,009	n/a	n/a
Emory U. ....	71	1,636,344	48,186	15,223	1,418,792	1,876,791
U. of Utah ....	72	1,990,000	68,722	17,249	1,209,641	2,114,320
U. of Rochester ....	73	1,700,000	53,000	12,000	1,333,000	1,925,000
Georgetown U. ....	74	1,245,615	53,262	17,201	1,437,336	2,257,362
State U. of New York, Stony Brook ....	75	1,226,807	49,887	17,635	1,328,317	2,340,725
U. of Massachusetts ....	76	1,730,872	75,945	12,715	1,279,489	2,452,814
York U. ....	77	1,272,551	33,433	12,756	1,271,024	2,667,877
Vanderbilt U. ....	78	1,430,289	33,306	15,187	1,207,427	1,855,663
U. of Miami (Fla.) ....	79	1,343,442	42,342	14,876	1,395,637	2,051,995
U. of Colorado ....	80	1,852,904	41,023	12,690	1,039,934	2,374,802
U. of Houston ....	81	1,225,941	29,775	13,171	1,346,086	2,180,865
Queen's U. ....	82	1,370,670	42,958	17,947	1,393,874	2,421,935
U. of Oregon ....	83	1,474,358	49,476	20,000	1,244,319	2,106,963
State of U. of New York, Albany ....	84	936,864	38,704	15,647	1,252,594	2,069,776
U. of New Mexico ....	85	999,973	37,169	15,658	1,176,548	1,890,113
U. of California, Riverside ..	86	983,200	35,502	14,010	1,227,884	2,102,294
Tulane U. ....	87	1,372,405	33,435	12,931	1,208,618	1,598,583
Brown U. ....	88	1,671,414	35,208	14,145	1,136,000	1,820,291
Dartmouth C. ....	89	1,390,717	42,979	17,553	1,161,501	1,473,822
Colorado State U. ....	90	1,232,923	46,509	16,781	874,798	1,884,093
McMaster U. ....	91	985,742	45,481	12,723	1,700,227	2,155,897
U. of Saskatchewan ....	92	1,000,138	40,092	10,162	1,280,683	2,062,430
Case Western Reserve U. ..	93	1,368,366	21,902	13,560	951,442	1,860,366
U. of Notre Dame ....	94	1,419,409	35,605	13,853	1,201,945	1,443,791
U. of Alabama ....	95	1,123,802	36,717	12,511	1,021,860	1,464,678
U. of Guelph ....	96	1,154,539	71,621	8,528	986,671	1,933,212
Rice U. ....	97	1,034,606	39,060	9,752	1,116,784	1,142,138
Kent State U. ....	98	1,352,092	48,641	8,576	850,669	1,295,620
Oklahoma State U. ....	99	1,253,052	22,250	9,585	735,946	1,114,000

Source: *Association of Research Libraries*, publié dans *The Chronicle of Higher Education*, 23 février 1981, p. 6.



## APPENDIX "B"

TABLE  
SALARY-AGE PROFILES, PERCENTAGE CHANGES BY AGE, AND EFFECTIVE MEAN  
SCALE INCREASES FOR ALL YEARS 1971-72 to 1979-80

Age	27	32	37	42	47	52	57	62	EMSI
Year									
1971-72	11283	13705	15784	17519	18911	19960	20665	21027	
1972-73	11581 2.64%	14217 3.74%	16479 4.41%	18368 4.84%	19882 5.14%	21023 5.33%	21790 4.45%	22184 5.50%	4.32%
1973-74	12011 3.71%	14927 5.00%	17426 5.74%	19505 6.19%	21166 6.46%	24409 6.59%	23233 6.62%	23638 6.56%	5.68%
1974-75	12856 7.04%	16144 8.15%	18956 8.78%	21290 9.15%	23148 9.36%	24529 9.46%	25433 9.47%	25860 9.40%	8.76%
1975-76	14924 16.09%	18715 15.92%	21957 15.83%	24652 15.79%	29798 15.77%	28396 15.77%	29446 15.78%	29948 15.81%	15.84%
1976-77	16223 8.70%	20369 8.84%	23923 8.95%	26884 9.06%	29254 9.16%	31031 9.28%	32215 9.41%	32808 9.55%	9.05%
1977-78	17365 7.04%	21886 7.45%	25767 7.71%	29007 7.90%	31608 8.05%	33568 8.18%	34888 8.30%	35568 8.41%	7.83%
1978-79	18278 5.26%	23117 5.63%	27291 5.91%	30798 6.17%	33640 6.43%	35816 6.69%	37326 6.98%	38170 7.31%	6.17%
1979-80	19417 6.23%	24569 6.28%	29043 6.42%	32837 6.62%	35951 6.87%	18187 7.18%	40144 7.55%	41219 7.99%	6.75%
Percentage change 1971-72 to 1979-80	72.09%	79.27%	84.00%	87.44%	90.11%	92.32%	94.26%	96.03%	85.01%

Figures in rows across from year are salaries

Figures in rows between years are percentage changes between adjacent years

Figures in the last column are the Effective Mean Scale increases

Source: The Economic state of the Academic Profession by Professor David Balzarini, published in the *CAUT Bulletin*, October 1979; data in article from Statistics Canada's annual publications

## ANNEXE «B»

TABLEAU  
 PROFILS TRAITEMENT-ÂGE, POURCENTAGE DES CHANGEMENTS PAR ÂGE, ET  
 MOYENNE DES AUGMENTATIONS SALARIALES RÉELLES CHAQUE ANNÉE  
 1971-1972 à 1979-1980

Âge	27	32	37	42	47	52	57	62	EMSI
Année									
1971-72	11283	13705	15784	17519	18911	19960	20665	21027	
1972-73	11581 2.64%	14217 3.74%	16479 4.41%	18368 4.84%	19882 5.14%	21023 5.33%	21790 4.45%	22184 5.50%	4.32%
1973-74	12011 3.71%	14927 5.00%	17426 5.74%	19505 6.19%	21166 6.46%	24409 6.59%	23233 6.62%	23638 6.56%	5.68%
1974-75	12856 7.04%	16144 8.15%	18956 8.78%	21290 9.15%	23148 9.36%	24529 9.46%	25433 9.47%	25860 9.40%	8.76%
1975-76	14924 16.09%	18715 15.92%	21957 15.83%	24652 15.79%	29798 15.77%	28396 15.77%	29446 15.78%	29948 15.81%	15.84%
1976-77	16223 8.70%	20369 8.84%	23923 8.95%	26884 9.06%	29254 9.16%	31031 9.28%	32215 9.41%	32808 9.55%	9.05%
1977-78	17365 7.04%	21886 7.45%	25767 7.71%	29007 7.90%	31608 8.05%	33568 8.18%	34888 8.30%	35568 8.41%	7.83%
1978-79	18278 5.26%	23117 5.63%	27291 5.91%	30798 6.17%	33640 6.43%	35816 6.69%	37326 6.98%	38170 7.31%	6.17%
1979-80	19417 6.23%	24569 6.28%	29043 6.42%	32837 6.62%	35951 6.87%	18187 7.18%	40144 7.55%	41219 7.99%	6.75%
Pourcentage Changement 1971-72 à 1979-80	72.09%	79.27%	84.00%	87.44%	90.11%	92.32%	94.26%	96.03%	85.01%

Les chiffres figurant vis-à-vis les années représentent les traitements

Les chiffres figurant entre les années représentent les pourcentage des changements entre les années

Les chiffres de la dernière colonne représentent les augmentations salariales moyennes réelles

Source: The *Economic state of the Academic Profession* par M. David Balzarini, publié dans le *bulletin de l'AIP* octobre 1979; les données de cet article sont tirées des publications annuelles de Statistique Canada.



## APPENDIX "FISC-22"

SOCIAL SCIENCE FEDERATION  
OF CANADAPRINCIPLES AND MECHANISMS FOR  
THE FINANCING OF UNIVERSITY EDUCATION  
AND RESEARCH IN CANADA

Brief submitted to the House Committee  
on Federal-Provincial Fiscal Arrangements  
on behalf of the Social Science Federation  
of Canada

## Representing the Federation:

Prof. Vaira Vikis-Freibergs, President (Université de Montréal, Psychologie)

Mr. Grant Clarke, Vice President and chairman of the SSFC Task Force on University Funding

Prof. John E. Trent, Executive Director (Université d'Ottawa, Science politique)

## Members of the SSFC Task Force on University Funding:

Prof. Ron Collins (University of Prince Edward Island, Management)

Prof. Ted English (Carleton University—Economics)

Prof. Frank Innis (University of Windsor—Geography)

Dr. Donald Savage (Board member—CAUT)

May 11, 1981

151 Slater, Ottawa, Canada K1P 5H3  
Tel: (613) 238-6112 Telex: 053-4862

## APPENDICE «FISC-22»

FÉDÉRATION CANADIENNE DES  
SCIENCES SOCIALESPRINCIPES ET MÉCANISMES DU  
FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT  
ET DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRES  
AU CANADA

Mémoire présenté à la Chambre des communes  
sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral  
et les provinces, par la Fédération canadienne des  
sciences sociales

## Représentant la Fédération:

Prof. Vaira Vikis-Freiberg, président (Université de Montréal, Psychologie)

M. Grant Clarke, vice-président et président du Groupe spécial de la FCSS pour le financement des universités

Prof. John E. Trent, directeur général (Université d'Ottawa, Sciences politiques)

## Membres du Groupe spécial de la FCSS pour le financement des universités:

Prof. Ron Collins (Université de l'Île-du-Prince-Édouard, Gestion)

Prof. Ted English (Université Carleton, Sciences économiques)

Prof. Frank Innis (Université de Windsor, Géographie)

Dr Donald Savage (membre du Conseil, CAUT)

151 Slater, Ottawa, Canada K1P 5H3  
Tel: (613) 238-6112 Telex: 053-4862

## TABLE

## PART I: Preface

## Introduction

- (a) The Federation and its concerns
- (b) The major points of the brief
- (c) Universities and social science research

## PART II: Established Programme Financing

- (a) Essential aspects of EPF
- (b) Federal concerns

## PART III: Lessons from the History of Federal Participation in the Financing of Post Secondary Education

- (a) Four types of fiscal arrangements
- (b) Lessons of three decades

## PART IV: An Analysis of Some Proposed Solutions

- (a) Federal control or Federal withdrawal
- (b) Defining a national and a federal role
- (c) Two simple solutions and their unintended results

## PART V: Conclusions and Proposals

- (a) Assumptions
- (b) Possible mechanism

## Appendix A: Brief History of Federal Participation in the Financing of Post Secondary Education (1945-77)

Appendix B: *Toward 2000*, McLelland and Stewart, Toronto, 1971 Chapter 10.

## TABLE DES MATIÈRES

## PARTIE I: Préface

## Introduction

- a) Préoccupation de la Fédération
- b) Principaux points du mémoire
- c) Les universités et la recherche en sciences sociales

## PARTIE II: Financement des programmes établis

- a) Principaux aspects du FPE
- b) Préoccupations du gouvernement fédéral

## PARTIE III: Leçons à tirer de l'histoire de la participation fédérale au financement de l'enseignement post-secondaire

- a) Quatre types d'ententes fiscales
- b) Leçons de trois décennies

## PARTIE IV: Analyse de certaines solutions préconisées

- a) Contrôle ou retrait du gouvernement fédéral
- b) Définition d'un rôle national et d'un rôle fédéral
- c) Deux solutions simples et leurs résultats involontaires

## PARTIE V: Conclusions et propositions

- a) Hypothèses
- b) Mécanismes possibles

## Appendice A: Bref historique de la participation fédérale au financement de l'enseignement post-secondaire (1945-1977)

Appendice B: *Toward 2000*, McLelland and Stewart, Toronto, 1971, chapitre 10.



## PREFACE

The Social Science Federation of Canada is very pleased that the federal Government and the House of Commons have set up the Committee on Federal-Provincial Fiscal Arrangements, thus presenting one of the first recent opportunities for discussion of fiscal arrangements for university support in an appropriate political forum.

The question became of particular public interest following declarations by the federal finance minister with the presentation of the budget in December 1980 to the effect that Ottawa was worried about fiscal imbalance and spending in the social development area.

The House Committee on Fiscal Arrangements was struck in February. It is holding hearings from April 23 to June 10. It is supposed to report on June 26. We hope such a short timetable is not indicative of the interest the Government will accord to the Committee's report.

In any case, the Committee will recognize that in such a brief period a Federation such as ours could not undertake the usual research and consultation that would precede the presentation of a brief. Nevertheless, the topic is one our secretariat has been researching for the better part of a year and the attached brief has been through our Task Force on University Funding and approved by the Federation's Executive Committee.

We would like the House Committee to accept the following brief as representing the informed opinion of representatives of the research community. It is presented in the form of a discussion document containing what we judge to be the basic principles and suggesting several options for mechanisms for federal-provincial fiscal arrangements for the support of universities and research. We generally wish to work toward a politically and economically satisfactory solution to the fiscal arrangements problems that will not jeopardize the stability and vitality of the university sector.

## PRÉFACE

La Fédération canadienne des sciences sociales se réjouit de ce que le gouvernement fédéral et la Chambre des Communes aient établi le Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, ce qui constitue l'une des premières occasions de discuter, au niveau politique, des ententes fiscales se rapportant à l'aide aux universités.

Cette question intéresse le public depuis que le ministre des Finances du gouvernement fédéral a fait certaines déclarations, lors de la présentation du budget en décembre 1980, déclarations selon lesquelles Ottawa s'inquiétait du déséquilibre budgétaire et des dépenses consacrées au secteur du développement social.

Le Comité spécial de la Chambre des communes sur les accords fiscaux a été créé en février. Ce Comité tient des audiences du 23 avril au 10 juin. Il est censé présenter son rapport le 26 juin. Nous espérons que cette courte période n'influencera en rien l'intérêt que le gouvernement portera au rapport du Comité.

Compte tenu de cette courte période, le Comité comprendra fort bien qu'une fédération comme la nôtre ne peut pas entreprendre les recherches ou les consultations nécessaires et normalement requises avant la présentation d'un mémoire. Nous nous en excusons. Néanmoins, cette question a fait l'objet de recherches de la part de notre secrétariat pendant près d'un an et le mémoire ci-joint a été examiné par notre Groupe spécial du financement des universités, et approuvé par le Comité directeur de la Fédération.

Nous aimerions que le Comité de la Chambre des Communes accepte le mémoire qui lui est présenté comme étant le reflet de l'opinion formulée par les représentants du monde de la recherche. Ce mémoire est un document de travail qui, selon nous, renferme les principes de base et propose plusieurs solutions en ce qui concerne les rouages devant régir les ententes fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le domaine de l'appui aux universités et à la recherche. De façon générale, nous aimerions trouver une solution satisfaisante aux ententes fiscales, tant sur le plan politique que sur le plan économique, pour que la stabilité et la vitalité du secteur universitaire ne soient pas compromises.

Principles and Mechanisms for the Financing  
of University Education and Research  
in Canada

Brief to the House Committee on  
Federal-Provincial Fiscal Arrangements  
from the Social Science Federation of Canada

Part I: *Introduction*

(a) *The Federation and its concerns:*

The Social Science Federation of Canada (SSFC) is deeply concerned with the important decisions to be made about Federal-Provincial Fiscal Arrangements and particularly the financing of university education in Canada. Due to the prevailing climate of financial constraint, we fear that decisions based primarily on financial considerations will adversely affect the quality, if not the very existence, of a strong and vibrant university sector in Canada, and undermine the development of research in the social sciences.

The Social Science Federation of Canada, founded 40 years ago as the Social Science Research Council (SSRCC), a voluntary sector precursor of the Canada Council, is a private, non-governmental organization which represents and encourages social science research in Canada. Its members consist of national associations representing 12,000 social science researchers in management (business, health and public administration), anthropology, economics, education, geography, history, home economics, industrial relations, law, political science, peace studies, psychology, regional studies, and sociology as well as university members and research centres and institutes.

The social sciences play an important role in any healthy, modern society. Not only do they add to the store of accurate self-knowledge of our citizens and provide information for enlightened decision-making on most of the front page issues of the day, but they also deliver much of the (not always appreciated) critical analysis that makes possible timely reforms. Because the majority of research is carried out by organizations for their own agendas and interests, it is important for society to have a balancing body of knowledge coming forth from independent scholars. It is for this reason that a stable university environment and long-term funding for university research is of such importance to us as teachers and researchers.

Our motivation in submitting this brief is threefold. First, we desire a strong post-secondary education sector not only because of its intrinsic value but because of its specific significance to social science research. Second, we have a special interest and background in the field of intergovernmental relations, science policy and fiscal arrangements because of our disciplinary studies in economics, education, political science, sociology, regional studies, and history. Third, as Canadians, we have a deep concern in promoting effective

Principes et mécanismes du financement  
de l'enseignement et de la recherche universitaires  
au Canada

Mémoire présenté au Comité spécial de la Chambre  
des communes sur les accords fiscaux entre  
le gouvernement fédéral  
et les provinces par la Fédération canadienne  
des sciences sociales

Partie I: *Introduction*

a) *Préoccupations de la Fédération:*

La Fédération canadienne des sciences sociales (FCSS) se préoccupe beaucoup des décisions importantes qui doivent être prises au sujet des accords fiscaux au niveau fédéral-provincial et, notamment, en ce qui concerne le financement de l'enseignement universitaire au Canada. Compte tenu des restrictions budgétaires que nous connaissons actuellement, nous craignons que les décisions fondées sur des considérations essentiellement financières n'entravent la qualité, voire l'existence d'un secteur universitaire sain et dynamique au Canada, en plus de nuire au développement de la recherche dans les sciences sociales.

La Fédération canadienne des sciences sociales, créée il y a quarante ans sous le nom de «Conseil canadien de recherche en sciences sociales (CCRSS)», et précurseur du Conseil des arts du Canada dans le secteur des organismes bénévoles, est un organisme privé, non-gouvernemental, qui représente et encourage la recherche, au Canada, dans le secteur des sciences sociales. Ses membres sont des associations nationales qui représentent 12,000 chercheurs en sciences sociales se spécialisant en administration, anthropologie, économie, éducation, géographie, histoire, économie domestique, relations industrielles, droit, sciences politiques, études sur la paix, psychologie, études régionales et sociologie. Parmi ses membres, on compte également des représentants des universités, des centres de recherche et de certains instituts.

Les sciences sociales jouent un rôle important dans toute société moderne et saine. Elles permettent non seulement à nos concitoyens d'accroître leurs connaissances et de recevoir des informations pour prendre des décisions éclairées sur la plupart des événements quotidiens qui font la manchette des journaux, mais aussi de procéder à une analyse critique (pas toujours appréciée), susceptible de conduire à des réformes appropriées. Étant donné que la plupart des recherches sont effectuées par des organismes qui se préoccupent de leurs propres activités et de leurs propres intérêts, il est important que la société possède un corps équilibré de spécialistes indépendants. C'est pour cette raison que nous, les enseignants et les chercheurs, attachons tellement d'importance à un climat universitaire stable et à un financement à long terme pour la recherche universitaire.

En présentant ce mémoire, nous poursuivons trois objectifs. Tout d'abord, nous aimerions que le secteur de l'enseignement post-secondaire soit un secteur fort, non seulement en raison de sa valeur intrinsèque, mais aussi à cause de sa grande incidence sur les recherches en sciences sociales. Ensuite, nous nous intéressons tout particulièrement au secteur des relations intergouvernementales, des sciences politiques et des ententes fiscales, précisément à cause de notre formation en économie, en éducation, en sciences politiques, en sociologie, en études



government activities in culture, education and research, and this is sufficient motivation in itself. While concerned by the broad question of fiscal arrangements, most of this brief will deal specifically with the university research sector of post-secondary education, although we believe what we have to propose may have broad relevance to intergovernmental relations and fiscal arrangements in general.

*(b) The major points in the brief:*

The major points we wish to stress to the House Committee, but more broadly to the federal and provincial governments, are the following:

(a) The forthcoming decisions on federal-provincial fiscal arrangements are crucial to the future of the country and its universities. Fiscal arrangements without accompanying policy coordination mechanisms are empty vehicles which are inadequate to the task of developing programmes that will serve all Canadians and meet the challenge of a competitive world. Given the complex and interdependent nature of modern society, no fiscal arrangements will have durability or legitimacy if the two levels of government are not able to sit down with each other in a tripartite arrangement with the concerned institutions to work out cooperative policies on a continuing basis.

(b) While not all research is carried out in universities and universities have other functions than research, the research-university linkage has been, and likely will continue to be inseparable. Up to the present, the federal Government has been mainly responsible for the support of research while the provinces have primary constitutional responsibility for education. While there are strong provincial interests in research and a legitimate national role in some aspects of university education, we do not propose or forecast a basic change in traditional responsibilities. It is fundamentally necessary therefore that the two levels of government cooperate together and with the university sector if we are to have a creative research-university base in the country.

(c) Experience in Canada since the war in the field of post-secondary education has been based, on the one hand on federal Government initiatives without consultation and, on the other hand, on claims of jurisdictional exclusiveness by some provinces. Such hostile and fragmented relations are completely unsatisfactory for mobilizing Canada's latent capacity in research and education.

(d) No matter what the constitutional division of jurisdiction, research and universities will continue to require the intensive financial assistance of both the federal and provincial governments. At the same time, each seeks returns from its university investment. If the funding is to be consented to by the two orders of government and, if it is to achieve the goals which from time to time Ottawa, the provinces and academics set for themselves, then it is imperative that mechanisms for tripartite cooperation be found for joint

régionales et en histoire. Enfin, en tant que Canadiens, nous nous intéressons beaucoup à la promotion d'activités gouvernementales efficaces dans les domaines de la culture, de l'éducation et de la recherche. Cette motivation est déjà suffisante en soi. Bien qu'il porte essentiellement sur les ententes fiscales, ce mémoire traitera surtout de la recherche universitaire dans l'enseignement post-secondaire, même si nous estimons que nos propositions peuvent également avoir une incidence plus générale sur les relations intergouvernementales et sur les ententes fiscales dans leur ensemble.

*b) Principaux points du mémoire*

Voici les principaux points que nous désirons porter à l'attention du Comité de la Chambre des communes et, de façon plus générale, aux gouvernement fédéral et aux provinces:

a) Les décisions qui seront prises en ce qui concerne les ententes fiscales fédérales-provinciales sont cruciales pour l'avenir du pays et de ses universités. Si elles ne sont pas assorties de mécanismes de coordination sur le plan politique, les ententes fiscales deviennent des instruments inutiles et inadéquats pour l'élaboration de programmes destinés à tous les Canadiens et devant répondre au défi d'un monde concurrentiel. Compte tenu de la nature complexe et interdépendante de notre société moderne, pour que des ententes fiscales soient valables et légitimes, il faut que les deux paliers de gouvernement se consultent et consultent également les institutions intéressées, de façon à établir des politiques dans un climat de collaboration permanente.

b) Bien que toutes les recherches ne soient pas effectuées dans les universités et que ces dernières assument d'autres fonctions que la recherche, le lien qui existe entre la recherche et les universités est un lien qui a été et qui restera sans doute indissoluble. Jusqu'à présent, le gouvernement fédéral s'est principalement chargé d'appuyer la recherche, alors que la responsabilité constitutionnelle dans le domaine de l'éducation relève des provinces. Bien qu'il existe de nombreux intérêts provinciaux dans le domaine de la recherche et un rôle légitime sur le plan national en ce qui concerne certains aspects de l'enseignement universitaire, nous ne proposons pas et n'entrevoions pas de changements draconiens au niveau des responsabilités traditionnelles. Il est dès lors essentiel que les deux paliers de gouvernement collaborent non seulement ensemble, mais aussi avec le secteur des universités, de sorte qu'il existe dans notre pays un lien constructif entre la recherche et les universités.

c) Depuis la dernière guerre, l'expérience du Canada dans le secteur de l'éducation post-secondaire repose, d'une part, sur des initiatives unilatérales du gouvernement fédéral et, d'autre part, sur l'exclusivité revendiquée par certaines provinces sur le plan de la juridiction. Ces relations hostiles et occasionnelles sont tout à fait insatisfaisantes et ne permettent pas de mobiliser les ressources latentes du Canada dans le domaine de la recherche et de l'enseignement.

d) Quelle que soit la répartition des juridictions sur le plan constitutionnel, la recherche et les universités devront toujours recourir à une grande aide financière du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Pour leur part, chacun de ces deux paliers de gouvernement s'attend à recueillir le fruit de son investissement dans les universités. Si le financement doit être accordé par ces deux paliers de gouvernement, et si l'on veut qu'il atteigne les résultats escomptés de temps à autre par Ottawa, les provinces et les

goals and for objectives that are national in scope and go beyond either level of government. Universities and research are often of this nature.

(e) Canada, in comparison with other federations, has been delinquent in creatively developing types of institutions to bridge the gap between the federal and provincial governments in areas of specialized activity where jurisdictions may be divided constitutionally but where, in practice, there must be cooperation. There is no dearth of foreign models which Canada may adapt to our particular conditions. We propose several possible models but they are indicative rather than definitive and are subsidiary to the overriding principle of finding some continuing mechanism for tripartite cooperation. Canada, like other countries, only has so much money and talent. If other countries are better organized for concentrating their knowledge and skills on their social problems and opportunities then Canada will surely lose out in international competition. It is imperative to create an approach for concerted national as well as regional efforts, for reconciling inevitable differences of opinion, for bridging decisions taken in isolation and for ensuring that the national contributions of the university sector are not ground to pulp between the millstones of clashing government interests.

(f) With regard specifically to funding and fiscal arrangements the same principle should apply. It is in the interest of *all* Canadian citizens that universities, now more than ever dependent on the public purse, be assured appropriate funding and autonomy to carry out their diverse mandates. No cuts by Ottawa should be envisaged until alternate funding systems are in place. The federal and provincial governments and the university sector must cooperate to establish the appropriate amounts and funding channels. We propose that *no* simple solution, such as federal funding of the indirect costs of research, is likely to be satisfactory and again, this reinforces the need for continuing mechanisms of mutual consultation.

(g) In the public interest, we trust the governments will not fight the economic problems of the country on the backs of universities and that the discussion of federal-provincial arrangements will not be a battle of finance ministers but rather a discussion of substance and policy objectives.

In demonstration of these points and to make specific recommendations, we will proceed to look briefly at the relationship between universities and social science research before treating successively the practice and inadequacies of established programme financing in post-secondary education (EPF-PSE), a summary of post-World War II federal financing of universities, and some possible future perspectives.

universités, il faut alors nécessairement établir les mécanismes d'une collaboration tripartite, afin d'établir des objectifs et des buts conjoints, de portée nationale, au-delà de ces deux paliers de gouvernement. C'est souvent dans cette perspective qu'œuvrent les universités et les chercheurs.

e) Contrairement à d'autres fédérations, le Canada n'a pas fait preuve d'innovation en mettant sur pied des institutions pour combler le fossé entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans les secteurs spécialisés où la juridiction peut être divisée sur le plan constitutionnel, mais où, dans la pratique, il faut une certaine collaboration. Les modèles étrangers dont le Canada pourrait s'inspirer ne manquent pas. Nous proposons plusieurs modèles possibles, à titre d'information plutôt qu'à titre définitif, pour autant, bien entendu, que l'on puisse établir une sorte de mécanisme permanent de collaboration tripartite. Comme d'autres pays, le Canada ne dispose que d'une certaine somme d'argent et d'un nombre limité de compétences. Si d'autres pays s'avèrent mieux organisés que le Canada pour consacrer leurs connaissances et leurs talents aux problèmes et aux perspectives sociales, notre pays perdra sûrement beaucoup de terrain sur le plan de la concurrence internationale. Il est absolument nécessaire de trouver une formule permettant de concerter les initiatives nationales et régionales, de concilier les inévitables divergences d'opinion, de compenser les décisions prises unilatéralement et de veiller à ce que les contributions du secteur universitaire à l'échelle nationale ne soient pas prises dans l'engrenage des intérêts contradictoires du gouvernement.

f) Ce même principe devrait s'appliquer au financement et aux accords fiscaux. Il est dans l'intérêt de *tous* les citoyens canadiens que les universités canadiennes, qui dépendent plus que jamais des deniers publics, puissent jouir du financement approprié et de l'autonomie requise pour s'acquitter de leurs différents mandats. Ottawa ne devrait pas envisager de restrictions budgétaires sans avoir, au préalable, trouvé d'autres modalités de financement. Il faut qu'il y ait collaboration entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les universités et qu'ils établissent ensemble les montants requis et les mécanismes de financement. Selon nous, il *n'existe pas* de panacée, comme par exemple le financement, par le gouvernement fédéral, des frais indirectement associés à la recherche, et ceci vient renforcer la nécessité d'avoir des mécanismes permanents de consultation.

g) Nous souhaitons, dans l'intérêt du public, que les gouvernements ne feroient pas la guerre aux problèmes économiques du pays sur le dos des universités, et que les discussions sur les arrangements entre le fédéral et les provinces ne deviendront pas une bataille entre ministres des finances mais plutôt des pourparlers sérieux sur l'essentiel et les objectifs des politiques.

À l'appui de ce qui précède, et avant de présenter des recommandations spécifiques, nous allons maintenant passer brièvement en revue l'état des relations qui existent entre les universités et le secteur de la recherche dans les sciences sociales, pour ensuite considérer les usages et les lacunes qui caractérisent le financement actuel des programmes dans le secteur de l'enseignement post-secondaire. Enfin, nous donnerons un résumé de la situation qui prévaut, depuis la Seconde



guerre mondiale, sur le plan du financement des universités par le gouvernement fédéral et verrons quelles sont les perspectives qui s'annoncent à long terme.

### (c) *Universities and Social Science Research*

It is widely acknowledged in Canada that universities are an essential element of provincial educational services and a national asset contributing to the intellectual, cultural, social and economic development of the country. However, it is less widely recognized that due to its particular nature, research in the social sciences is to an overwhelming extent dependent upon a strong and autonomous university sector, if these disciplines are to make the social contribution that is uniquely theirs to make.

The research mission of universities is clearly and regularly reaffirmed: with teaching and service to the community, it constitutes an inseparable triumvirate. Few would deny that research is an indispensable ingredient of quality teaching. In the case of social science, university education and research are intimately linked. Indeed, not only does the university sector account for the predominant proportion of the country's research effort in human sciences (e.g. social sciences and humanities), but universities are themselves the major financial supporters of independent research in the social sciences. In addition, the research pattern in the social sciences is very different from that in the natural and life sciences and consequently effective funding and administration of social science research must take this into account.

These major differences regarding the specific research funding situations and research activities of the two types of research are crucial because they explain the determining role of universities in the funding of research in the social sciences, but more importantly because they indicate the different funding needs of social sciences. In particular, they suggest that a reduction of the level of university funding will have a more drastic effect on the level of social science research activity in Canada than it would on the natural sciences.

Finally, it should be recalled that university researchers are also teachers. In this sense they are equally concerned with the education of highly qualified and adaptable Canadians. While because of our mandate we will be stressing research in the fiscal arrangements context, we fully recognize that a strong and diversified university system is even more important for the education, mobility and equality of educational opportunity for our students.

## Part II: *Established Programmes Financing Act (EPF): Federal Concerns*

### a) *Essential Aspects of EPF*

Since 1977 a major mechanism in support of post-secondary education in Canada has been provided through the Established Programs Financing Act (EPF). Before addressing what we consider to be the federal Government's main preoccupa-

### c) *Les universités et la recherche en sciences sociales*

Au Canada, il est largement reconnu que les universités constituent un rouage essentiel des services d'enseignement au niveau provincial et, à l'échelle nationale, un atout pour l'épanouissement intellectuel, culturel, social et économique dans notre pays. Par contre, en raison de sa nature particulière, il est moins facilement admis que la recherche dans le secteur des sciences sociales dépend, dans une très grande mesure, d'un secteur universitaire fort et autonome, si l'on veut que ces disciplines apportent leur contribution normale au secteur social.

En ce qui concerne les universités, l'importance de la recherche est clairement et régulièrement confirmée, puisqu'elle est indissociable de l'enseignement et du service à la collectivité. Il n'est guère de gens qui peuvent nier que la recherche soit un élément indispensable d'un enseignement de qualité. En ce qui concerne les sciences sociales, l'enseignement universitaire et la recherche sont deux éléments intimement liés. De fait, les universités contribuent pour beaucoup, dans notre pays, aux recherches qui se font dans les sciences humaines (p. ex. sciences sociales et humanités), et elles sont aussi les protagonistes financiers d'une recherche indépendante dans les sciences sociales. Par ailleurs, le système de recherche dans les sciences sociales est fort différent de celui qui prévaut dans les sciences naturelles et les sciences de la vie, si bien qu'il faut tenir compte de cet élément pour le financement et l'administration efficaces de la recherche dans les sciences sociales.

Les principales différences entre le financement de la recherche spécifique et les recherches entreprises dans ces deux disciplines sont essentielles, non seulement parce qu'elles expliquent le rôle prédominant des universités pour ce qui est du financement de la recherche dans les sciences sociales, mais aussi, et surtout, parce qu'elles font ressortir les besoins de financement qui caractérisent les sciences sociales. En particulier, ces différences font ressortir qu'une diminution du financement au niveau universitaire aura une incidence énorme sur le niveau de la recherche dans les sciences sociales au Canada.

Enfin, il ne faut pas non plus oublier que les chercheurs universitaires sont également des professeurs. A cet égard, ils se préoccupent tout autant de la formation de Canadiens hautement qualifiés et versatiles. Étant donné que, d'après notre mandat, nous considérerons essentiellement le problème de la recherche dans le contexte des accords fiscaux, nous sommes parfaitement conscients qu'il est fort important d'avoir un système universitaire fort et diversifié pour l'enseignement, la mobilité et l'égalité des chances d'accès aux étudiants.

## Partie II: *Loi sur le financement des programmes établis (FPE): Préoccupations fédérales*

### a) *Principaux aspects du FPE*

Depuis 1977, la Loi sur le financement des programmes établis (FPE) a été un rouage essentiel à l'appui de l'enseignement post-secondaire au Canada. Avant d'examiner ce que nous estimons être les principales préoccupations du gouverne-

tions with regard to EPF, specifically in the area of higher education, it would be useful to draw attention to the relevant key characteristics of the programme without going into any detail.

Apart from the post-secondary element, EPF also covers two major health care programmes, namely hospital insurance and medicare. It involves a transfer of tax points to the provinces, plus annual cash payments. The size of the fiscal transfers is not related to program costs as the transfers are not on a shared cost basis, so that the scheme does not require the federal Government to know how much each province is really spending in each of the three programmes. Nonetheless, from Ottawa's point of view the annual cash payment continues to be theoretically divided into three parts. Moreover, in the case of post-secondary education, no conditions are attached to the cash payments, while in the two health care programmes the payments, are, in principle, conditional upon the respect of specific programme standards.

The fiscal transfer is large. In 1979-80, \$1.3 billion (or some 32% of total cash payments) was transferred to the provinces for the "purpose" of post-secondary education. This sum represented approximately 45% of university operating expenditures. When we consider that an almost equivalent sum is transferred in the form of tax points, the importance of this programme to the universities becomes manifest. In a recent study<sup>(1)</sup> sponsored by the Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC), Peter Leslie estimates that under the most generous method of calculating the value of the transfers, approximately 82-83% of the operating costs of post-secondary institutions are covered by the fiscal transfers. He also found that in three provinces the value of the tax points and the cash transfers accounted for 100% or more of the operating expenditures. This is due to the fact the agreement tied federal funding to some transitional measures and to inflation rates rather than any proportion of provincial funding. In addition, evidence would suggest that between fiscal year 1978 to 1980, seven provinces reduced their own contributions out of provincial tax revenues for the support of post-secondary education while the federal government's cash transfers alone grew annually by some 15% during the same period. For instance, a recent study concluded in 1980-81 the federal transfer covered 94% of Ontario's expenditure for universities.<sup>(2)</sup>

#### *b) Current Federal Objections to EPF*

On the basis of our own appreciation of the prevailing situation and of various statements by federal leaders, federal Government's major concerns appear to be three-fold: ... a developing fiscal imbalance between the two levels of government; a problem of visibility and accountability; and thirdly,

<sup>(1)</sup> itP. Leslie, *Canadian Universities 1980 and Beyond*, AUCC Policy Study No.3, AUCC, Ottawa, 1980

<sup>(2)</sup> Council of Ontario Universities

ment fédéral à l'égard du FPE, surtout dans le secteur de l'enseignement supérieur, il serait bon, sans entrer dans trop de détails, de donner quelques précisions sur les caractéristiques essentielles de ce programme.

Outre le secteur post-secondaire, le FPE concerne également deux grands programmes dans le domaine de la santé: l'assurance hospitalière et l'assurance médicale. Ce financement présuppose un transfert de points fiscaux aux provinces, plus des versements annuels. L'ampleur des transferts fiscaux n'est pas reliée aux coûts du programme, étant donné que les transferts ne se font pas sur une base de partage des frais, si bien qu'aux termes de ce système, le gouvernement fédéral n'est pas tenu de savoir quelle est la somme exacte que chaque province consacre à chacun des trois programmes. Néanmoins, pour Ottawa, les versements annuels restent théoriquement répartis en trois volets. Par ailleurs, en ce qui concerne l'enseignement post-secondaire, aucune condition n'est attachée aux versements, alors qu'en ce qui concerne les programmes de santé, les versements dépendent, en principe, du respect de certaines normes exigées dans le cadre du programme.

Les transferts fiscaux sont importants. En 1979-1980, la somme de \$1,3 milliard (soit environ 32 p. 100 des versements) a été transférée aux provinces, pour le secteur de l'enseignement post-secondaire. Cette somme représentait environ 45% des dépenses d'exploitation des universités. Compte tenu du fait qu'une somme presque équivalente est transférée sous forme de points fiscaux, l'importance de ce programme pour les universités devient évidente. Dans une récente étude<sup>(1)</sup> parrainée par l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC), Peter Leslie estime que d'après la façon la plus généreuse de calculer la valeur des transferts, les transferts fiscaux couvrent environ de 82 à 83 p. 100 des frais d'exploitation des institutions post-secondaires. Il a également constaté que, dans trois provinces, la valeur des points fiscaux et des transferts en espèces représentait p. 100 ou plus des dépenses d'exploitation. Cette situation est attribuable au fait que l'entente reliait le financement fédéral à certaines mesures provisoires, de même qu'au taux d'inflation, plutôt qu'à une proportion donnée du financement provincial. Par ailleurs, tout semblerait porter à croire qu'entre l'exercice 1978 et 1980, sept provinces ont réduit leurs propres contributions à même les recettes fiscales provinciales pour appuyer l'enseignement post-secondaire, alors que les transferts en espèces du gouvernement fédéral ont, à eux seuls, augmenté d'environ 15 p. 100 pendant la même période. C'est ainsi que d'après une récente étude terminée en 1980-1981, les transferts fédéraux nt couvert 94 p. 100 des dépenses consacrées par l'Ontario aux universités.<sup>(2)</sup>

#### *b) Objections actuelles du gouvernement fédéral à l'égard du FPE*

D'après notre propre évaluation de la situation qui prévaut et des diverses déclarations qui ont été faites par les dirigeants fédéraux, les principales préoccupations du gouvernement fédéral semblent se situer à trois niveaux: un déséquilibre fiscal croissant entre les deux paliers de gouvernement, un problème

<sup>(1)</sup> P. Leslie, *Canadian Universities 1980 and Beyond*, AUCC Policy Study No. 3, AUCC, Ottawa, 1980.

<sup>(2)</sup> Conseil des universités de l'Ontario.



programmatic or policy concerns. Let us briefly look at each problem.

#### (i) *Fiscal Imbalance*

From the federal Government's perspective, one can understand the growing frustration of federal political leaders over their involvement in the financing of post-secondary education as more money produced by federally imposed taxation serves merely to swell provincial treasuries. The provinces appear to be making substantial savings at its expense, thus creating a fiscal imbalance between the two levels of government. The overall surplus of the 10 provincial governments grows while the federal Government deficit increases.

Ottawa's concern with what it perceives as a growing fiscal imbalance is related to a reordering of priorities among its major budgetary envelopes and more importantly, to a desire to reduce the federal deficit. It was announced that Ottawa is particularly considering cutting social programmes as a way to reduce the federal deficit. Any cost cutting exercise inevitably involves political choices. We recognize that within the new social development envelope the political costs of reducing expenditures in the area of higher education, might be substantially lower than those the Government would have to assume if it were to achieve net savings in the health care sector. This type of thinking is bolstered by kite-flying statements by ministers and by persistent rumors within the federal bureaucracy that the university element of EPF is the one targeted for substantial reductions.

The prospects of such a strategy are disastrous for the universities. Since they have not been successful in persuading provincial governments that the federal transfers relating to post-secondary education should have produced a higher level of support, we cannot assume that provincial governments would maintain university budgets at approximately current levels in the absence of revenues derived from the federal transfers. Despite current provincial arguments that there is no relationship between the federal transfer and provincial levels of support of university education, no one should be surprised if a reduction in EPF payments were used to justify cutbacks in the overall funding of universities by the provinces.

Moreover, the federal government's newfound concern with fiscal imbalance is based upon the premise that the provinces should have gone on spending their own tax dollars on the same basis as before. The provinces have understandably treated the fiscal transfers as general revenue and have supported post-secondary education at a level commensurate with their own assessment of the financial needs of the institutions and consistent with what they considered to be the public interest of the province.

de «visibilité» et d'imputabilité et, enfin, des préoccupations sur le plan des programmes et des politiques. Considérons, brièvement, chacun de ces problèmes.

#### (i) *Déséquilibre fiscal*

Du point de vue du gouvernement fédéral, le désenchantement croissant des dirigeants politiques fédéraux en ce qui concerne leur participation au financement de l'enseignement post-secondaire peut se comprendre du fait que les impôts fédéraux servent essentiellement à grossir les coffres provinciaux. Les provinces semblent faire d'importantes économies aux dépens du gouvernement fédéral, ce qui crée un déséquilibre fiscal entre ces deux paliers de gouvernement. Dans l'ensemble, le surplus des dix gouvernements provinciaux croît à mesure qu'augmente le déficit du gouvernement fédéral.

Les préoccupations manifestées par le gouvernement fédéral à l'égard de ce qu'il considère être un déséquilibre fiscal croissant sont attribuables à un remaniement de ses priorités dans ses principales enveloppes budgétaires et, surtout, à un désir de réduire le déficit fédéral. On a annoncé qu'Ottawa envisage tout particulièrement des restrictions budgétaires dans les programmes sociaux, pour comprimer le déficit fédéral. Chaque fois qu'il faut procéder à des réductions, il s'ensuit nécessairement des choix politiques. Nous sommes conscients du fait que, dans la nouvelle enveloppe du développement social, le coût politique associé à la réduction des dépenses dans le secteur de l'enseignement supérieur pourrait être beaucoup moins élevé que ce qu'il en coûterait au gouvernement s'il devait faire des économies nettes dans le secteur de la santé. Cette philosophie est appuyée par les ballons d'essai lancés par les ministres et par certaines rumeurs persistantes au sein de la bureaucratie fédérale voulant que le secteur universitaire du FPE soit appelé à connaître d'importantes réductions.

Les perspectives d'une telle stratégie sont désastreuses pour les universités. Étant donné qu'elles ne sont pas parvenues à persuader les gouvernements provinciaux que les transferts fédéraux se rapportant à l'enseignement post-secondaire auraient dû susciter un *plus grand appui*, nous ne pouvons pas en déduire que les gouvernements provinciaux maintiendraient les budgets universitaires aux environs de leur niveau actuel, en l'absence de recettes provenant de transferts fédéraux. Malgré les arguments actuellement avancés par les provinces voulant qu'il n'existe pas de rapports entre les transferts fédéraux et le degré d'appui accordé par les provinces à l'enseignements universitaire, personne ne serait surpris si l'on invoquait une diminution des paiements de FPE pour des réductions dans le financement global des universités par les provinces.

De plus, la nouvelle préoccupation du gouvernement fédéral à l'égard du déséquilibre budgétaire repose sur le principe que les provinces auraient dû continuer à dépenser leurs propres fonds sur la même base qu'auparavant. Les provinces ont, et cela se comprend fort bien, considéré les transfert fiscaux comme des recette générales et appuyé l'enseignement post-secondaire à un niveau qui correspondait à leur propre évaluation des besoins financiers des institutions, à la lumière de ce qu'elles considéraient être dans leur propre intérêt.

*(ii) Problem of Visibility and Accountability:*

Under the present scheme the federal government sees itself in the unenviable position of bearing the cost of an increasingly expensive programme with no or little public recognition for its contribution and with no means of monitoring where its money is going. The federal government would prefer to channel its expenditures for the support of post-secondary education into more visible programmes, thereby at the same time solving the problem of its accountability to Parliament.

For the universities, this route would have the desirable feature of diversifying sources of public support. The net beneficial effect of such a course of action would depend upon the provinces at least maintaining their own current levels of support.

*(iii) Policy Concerns:*

Finally, the federal government seems to entertain serious doubts about the benefits it achieves in terms of policy objectives. It is difficult to gauge to what extent its goals for higher education are being met because the federal policy objectives have never been adequately articulated as matters of policy. Nonetheless, it may be inferred that federal involvement in higher education has three sets of goals: economic, distributive and nation-building goals.

The economic objectives seek primarily to meet Canadian needs for highly qualified manpower and to encourage research and scholarship. In the latter case, one reason for the federal Government's involvement is the premise that research is a factor of economic development. A realization that R&D is, at its source, founded on university education, including basic training in the liberal arts, leads to the necessary conclusion that the entire university curriculum is supportive of economic goals. In view of the recent<sup>(1)</sup> Science Council warning that the financial difficulties facing universities risk reducing the general level of R&D activity and doing damage to the economy, the Federal concerns in this area would appear to be well founded.

The government's distributive goals seek to equalize educational opportunity at the post-secondary level by assisting in the development of a basic standard of educational facility and programming across Canada and by reducing personal financial barriers to post-secondary education. In the present circumstances it is reasonable to assume that these distributive goals are basically satisfied, though room for improvement continues to exist. It is however clear that drastic cuts in the post-secondary element of EPF would seriously undermine the federal Government's legitimate concern with equality of educational opportunity, especially in view of the fact such cuts would have a differential impact on the various provinces.

*(ii) Problèmes de visibilité et d'imputabilité*

Dans le cadre du système actuel, le gouvernement fédéral se voit lui-même dans la situation peu enviable de devoir supporter les coûts d'un programme de plus en plus onéreux, avec peu ou pas de reconnaissance de la part du public pour sa contribution et sans pouvoir contrôler l'utilisation de cet argent. Le gouvernement fédéral préférerait canaliser ses dépenses à l'appui de l'enseignement post-secondaire dans des programmes plus visibles tout en résolvant, du même coup, le problème de son imputabilité envers le Parlement.

En ce qui concerne les universités, cette façon de faire aurait l'avantage de diversifier les sources d'appui public. Cette approche aurait un véritable avantage si les provinces maintenaient au moins leur appui au niveau actuel.

*(iii) Considérations politiques*

Enfin, le gouvernement fédéral semble avoir des doutes sérieux en ce qui concerne les avantages qu'il retire sur le plan des objectifs politiques. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure ses objectifs dans le secteur de l'enseignement supérieur sont atteints, du fait que les objectifs politiques fédéraux n'ont jamais été précisés sur le plan politique. Néanmoins, on peut en déduire que la participation du gouvernement fédéral dans le secteur de l'enseignement supérieur poursuit trois séries d'objectifs: sur le plan économique, sur celui de la distribution et en ce qui concerne l'édification de la nation.

Les objectifs d'ordre économique visent principalement à répondre aux besoins des Canadiens en termes de main-d'œuvre hautement qualifiée et à encourager la recherche et l'octroi de bourses. Plus particulièrement, la participation du gouvernement fédéral part du principe que la recherche favorise le développement économique. Du fait même que la recherche et le développement sont, au départ, fondés sur l'enseignement universitaire, y compris la formation de base dans les arts libéraux, on en conclut nécessairement que tout le programme universitaire souscrit aux objectifs économiques. Il semblerait que les préoccupations du gouvernement fédéral à cet égard soient justifiées, si l'on tient compte de l'avertissement dernièrement lancé<sup>(1)</sup> par le Conseil des sciences du Canada, à savoir que les difficultés financières que connaissent les universités risquent d'abaisser le niveau général de la recherche et du développement et de causer des torts à l'économie.

Les objectifs du gouvernement fédéral sur le plan de l'accès à l'enseignement visent à donner des chances égales au niveau post-secondaire en participant à l'élaboration d'une norme de base pour les établissements et les programmes d'enseignement au Canada, et en réduisant les barrières financières qui entravent l'accès des particuliers à l'enseignement post-secondaire. Dans les circonstances actuelles, on peut raisonnablement supposer que ces objectifs en matière d'accès sont essentiellement atteints, bien qu'il y ait encore beaucoup d'améliorations à apporter. Il ressort cependant clairement que des réductions draconiennes dans le secteur post-secondaire du FPE saperaient beaucoup la préoccupation légitime du gouvernement fédéral sur le plan de l'égalité de l'accès à l'enseignement.

<sup>(1)</sup> *University Research in Jeopardy*, Science Council Report, Ottawa, December 1979

<sup>(1)</sup> *University Research in Jeopardy*, Rapport du Conseil des sciences, Ottawa, décembre 1979.



Finally, the nation building objectives relate to national unity and the development of a distinct national identity. Universities are contributing more and more to self-knowledge as witnessed for example by the fact that almost 60 per cent of the money awarded by the Social Sciences and Humanities Research Council in 1978-79 was used to finance projects on specifically Canadian subjects.<sup>(1)</sup> And yet such funding is hardly sufficient as is testified to by the "after the fact" resort to Royal Commissions and task forces, almost always staffed by social scientists, to try to solve burning social issues that might have been ameliorated by more timely funding of research. Self-knowledge is also, of course, an individual function and the mobility of students who study in universities in various parts of the country provides graduates with broader perspectives. At the broadest level, we cannot do better than to reiterate the statement of the authors of *Towards 2000*.

"The fact that we are a nation embracing two official languages makes a strong federal role in higher education even more urgent. The "truly Canadian civilization and culture" for which our universities are the nurseries must be a French Canadian civilization and culture as well as an English-speaking one".<sup>(2)</sup>

In a nutshell, the present form of federal participation in the financing of post-secondary education appears to be confronted with the problem of assuring the continued existence of a viable university system capable of achieving broad pan-Canadian policy objectives, while respecting the provinces' constitutional prerogatives in the area of education.

We have stressed the Federal point of view. It must be recalled, however, that the provincial governments too have their case. They assume they have abided by the letter and spirit of the EPF agreement and they will likely reject changes they see as retrogressive. The main task therefore is to attempt to arrive at a situation which responds to Ottawa's discontents while rallying the provinces to a new and acceptable entente.

### PART III: *Lessons from the History of Federal Participation in the Financing of Post-Secondary Education:*

#### (a) *Four types of fiscal arrangements:*

Let us recall the nature of Federal university funding to date. While there has been a federal Government concern in aspects of post-secondary education since at least 1876 when it founded the Royal Military College in Kingston and while universities prior to 1939 made appeals to benefactors based on their national and international constituency<sup>(3)</sup>, it is only since 1945 that Ottawa has systematically made grants to students and then in 1951 to the provincial university systems.

surtout si l'on tient compte du fait que de telles réductions auraient une incidence différente sur les provinces intéressées.

Enfin, les objectifs en matière d'édification de la nation concernant l'unité nationale et l'épanouissement d'une identité nationale distincte. Les universités contribuent de plus en plus à l'auto-connaissance, comme le prouve, par exemple, le fait que près de 60 p. cent de l'argent octroyé, en 1978-1979, par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada a servi à financer des projets portant sur des thèmes canadiens.<sup>(1)</sup> Cependant, ce financement est à peine suffisant si l'on en juge par les démarches subséquentes faites auprès des commissions royales d'enquête et des groupes spéciaux, auxquels siègent presque toujours des spécialistes en sciences sociales, pour essayer de résoudre des questions sociales d'actualité brûlante qui auraient pu dans une certaine mesure être évitées si la recherche avait été financée à temps. L'auto-connaissance est également, bien entendu, une fonction individuelle, et la mobilité des étudiants qui fréquentent les universités dans différentes villes du pays donnent aux diplômés de plus grandes perspectives. De façon générale, nous ne pouvons que réitérer ce qu'ont déclaré les auteurs de *Towards 2000*.

«Du fait même que notre pays compte deux langues officielles, il s'avère d'autant plus urgent que le gouvernement fédéral joue un rôle prépondérant dans l'enseignement supérieur. La «civilisation et la culture vraiment canadiennes» que poursuivent nos universités doivent être à la fois une civilisation et une culture d'inspiration canadienne française et canadienne anglaise».<sup>(2)</sup>

En résumé, la forme actuelle de participation fédérale au financement de l'enseignement post-secondaire semble être caractérisée par la difficulté d'assurer un système universitaire viable et permanent pouvant atteindre les objectifs politiques à l'échelle du Canada, tout en respectant les prérogatives constitutionnelles des provinces dans le domaine de l'enseignement.

Nous avons fait ressortir le point de vue du gouvernement fédéral, mais il faut également souligner ici que les gouvernements provinciaux ont également matière à revendications. Ils estiment qu'ils s'en sont tenus à la lettre et à l'esprit de l'entente FPE et ils s'opposent vraisemblablement aux changements qu'ils estiment rétrogrades. Le principal objectif consiste dès lors à en arriver à une situation qui règle les mécontentements d'Ottawa, tout en essayant de rallier les provinces à une entente nouvelle et acceptable.

### Partie III: *Leçons à tirer de l'histoire de la participation fédérale au financement de l'enseignement post-secondaire*

#### a) *Quatre types d'ententes budgétaires*

Voyons quelle a été la nature du financement accordé, à ce jour, par le gouvernement fédéral aux universités. Bien que le gouvernement fédéral se soit préoccupé de l'enseignement post-secondaire depuis 1876 déjà, lorsqu'il a fondé le Collège militaire royal à Kingston, et que les universités aient, avant 1939, fait appel à des bienfaiteurs à l'échelle nationale et internationale<sup>(3)</sup>, ce n'est que depuis 1945 qu'Ottawa a systématiquement octroyé des subventions aux étudiants, et, depuis

<sup>(1)</sup> Social Sciences and Humanities Research Council, *Annual Report*, 1978-79, Ottawa, p. 30

<sup>(2)</sup> *Towards 2000: The Future of Post-Secondary Education in Ontario*, McLelland and Stewart, Toronto, 1971

<sup>(1)</sup> *Towards 2000: The future of post-secondary education in Ontario*, McLelland and Stewart, Toronto, 1971.

<sup>(2)</sup> Conseil de recherche en sciences humaines au Canada, *Rapport annuel*, 1978-1979, Ottawa, p. 30

The four types of Federal support, aside from specific programmes such as student loans and research funding, have been:

- (1) a fees supplement to each veteran which, in effect, took the form of direct grants from Ottawa to each university to offset operating cost increases due to veteran enrolment (1945-51).
- (2) direct subsidies to universities based on per capita provincial population and distributed to universities in function of their full-time enrolment (1951-67).
- (3) fiscal transfers to the provinces through Federal tax reductions amounting to 50 per cent of operating costs of universities (1968-77).
- (4) untied fiscal transfers to the provinces (EPF) in tax points and cash payments (1978-82)

#### (b) *Lessons of three decades*

We would suggest that the following lessons can be drawn from the last three decades of funding practices.

(1) The Federal role in support of universities has varied a) from direct grants for universities to un-conditional fiscal transfers to provincial governments and b) from direct decisions on funding to no voice whatsoever in university budgeting. Neither of the extremes has been appropriate.

(2) The first two subsidies were determined by unilateral Federal action without provincial participation or consultation. The second two followed a growing recognition of provincial constitutional prerogatives over post-secondary education and were determined by the pressures for decentralization and Quebec autonomy. In both cases decisions responded to political conditions rather than to the objectives or intrinsic values of the university system.

(3) While the provinces justifiably maintain their need to adequately plan for universities and determine priorities, no systematic attempt has been made to define the federal Government's role or to determine national needs and processes in post-secondary education.

(4) Quebec refused to allow its universities (which have provincial charters) to accept the direct Federal subsidies (1951-67) and Ottawa has refused a system of special status for fear of fragmenting the national dimension in education. These are two factors limiting possible solutions.

1951, au systèmes universitaires provinciaux. Outre les programmes spécifiques, tels que les prêts aux étudiants et le financement de la recherche, l'aide fédérale a pris quatre formes:

- 1) supplément d'honoraires à chaque ancien combattant, supplément qui a pris la forme de subventions directes d'Ottawa à chaque université pour compenser les augmentations dans les frais d'exploitation attribuables à l'enrôlement des anciens combattants. (1945-1951)
- 2) subventions directes aux universités, compte tenu du nombre d'habitants dans les provinces et réparties aux universités en fonction de leurs inscriptions à temps plein (1951-1967)
- 3) transferts fiscaux aux provinces, par le truchement de dégrèvements fiscaux du gouvernement fédéral, se chiffrant à 50 p. 100 des frais d'exploitation des universités (1968-1977).
- 4) transferts fiscaux unifiés aux provinces (FPE), sous forme de points fiscaux et de versements en espèces (1978-1982).

#### (b) *Leçons à tirer de trois décennies*

Selon nous, on peut tirer les leçons suivantes des trois dernières décennies en matière de financement.

1) L'aide accordée par le gouvernement fédéral à l'appui des universités est allée a) des subventions directes accordées aux universités jusqu'aux transferts fiscaux inconditionnels aux gouvernements provinciaux; et b), des décisions directes en matière de financement jusqu'à l'absence de décision dans l'établissement du budget des universités. De ces deux extrêmes, aucune n'a été appropriée.

2) Les deux premiers subsides ont été fixés unilatéralement par le gouvernement fédéral, sans participation ni consultation des provinces. Les deux suivants ont fait suite à une reconnaissance croissante des prérogatives provinciales en matière constitutionnelle en ce qui concerne l'enseignement post-secondaire et aux pressions exercées en faveur de la décentralisation et de l'autonomie du Québec. Dans ces deux cas, les décisions ont fait suite à des considérations d'ordre politique, sans tenir compte des objectifs ou des valeurs intrinsèques du système universitaire.

3) Bien que les provinces maintiennent, à juste titre, la nécessité de procéder à une planification adéquate en ce qui concerne les universités et de déterminer les priorités, aucune tentative systématique n'a été faite pour définir le rôle du gouvernement fédéral ou pour déterminer les besoins et les méthodes, à l'échelle nationale, dans le secteur de l'enseignement post-secondaire.

4) Le Québec a refusé de permettre à ses universités (qui ont des chartes provinciales) d'accepter les subventions directes du gouvernement fédéral (1951-1967) et Ottawa a refusé d'octroyer un statut spécial par peur de fragmenter la dimension nationale de l'enseignement. Ce sont là les deux facteurs qui réduisent le choix des solutions.

(3) see Appendix B, *Towards 2000: the Future of Post-Secondary Education in Ontario*, McClelland and Stewart, Toronto, 1971, chap. 10. The chapter is a broad discussion of Federal involvement in post-secondary education and is appended to demonstrate that many of our concerns are at least a decade old.

(3) voir Appendice B, *Towards 2000: The future of Post-Secondary Education in Ontario*, McClelland and Stewart, Toronto, 1971, chap. 10. Ce chapitre traite en général de la participation du gouvernement fédéral à l'enseignement post-secondaire. Il figure en annexe, pour prouver que nos préoccupations remontent déjà à il y a dix ans.



(5) If Federal funding has been called for it is because most provincial treasuries most of the time cannot bear the cost of university education and because of the recognized national dimension.

5) Si l'on a fait appel aux fonds du gouvernement fédéral, c'est parce que la plupart des trésors provinciaux ne peuvent, la plupart du temps, supporter les frais de l'enseignement universitaire, et aussi, à cause de la dimension nationale que l'on reconnaît à l'enseignement.

#### Part IV: *An Analysis of Some Proposed Solutions*

#### Partie IV: *Analyse de certaines solutions préconisées*

##### (a) *Federal control or Federal withdrawal?*

##### a) *Contrôle ou retrait du gouvernement fédéral?*

Ideally, the solutions to the developing crisis in the financing of post-secondary education could range somewhere between the establishment of a federal ministry of education and complete withdrawal of Federal presence in this area. Due to historical precedents and to the legitimate wishes and aspirations of two orders of government, the prevailing situation has it otherwise. The scope of realistic solutions is conditioned, on the one hand, by the indisputable constitutional prerogatives of the provinces in matters of higher education, ("in and for each province") and by the legitimate wish of the provinces to determine their own spending priorities without leverage from Ottawa, and on the other hand, by the legitimate policy concerns and objectives of the federal Government for a national voice in the university system, distinct from but complementary to the purposes of each province, and by Ottawa's understandable wish for visibility and accountability.

Idéalement, les solutions qui se présentent face à la crise qui s'annonce dans le secteur du financement post-secondaire pourraient aller de la création d'un ministère fédéral de l'éducation au retrait complet du gouvernement fédéral de ce secteur. À la lumière des antécédents historiques, de même que des désirs et aspirations légitimes des deux paliers de gouvernement, la situation qui prévaut appelle d'autres solutions. La gamme des solutions réalistes dépend, d'une part, des prérogatives indiscutables que les provinces détiennent, sur le plan constitutionnel, en matière d'enseignement supérieur («dans et pour chaque province») et du désir légitime des provinces d'identifier leurs propres priorités en matière de dépenses, sans subir les pressions d'Ottawa; d'autre part, il y a aussi les préoccupations et les objectifs légitimes du gouvernement fédéral sur le plan politique, soit d'avoir une représentation nationale dans le système universitaire, distincte des objectifs de chaque province mais aussi complémentaire, et le désir compréhensible d'Ottawa sur le plan de la visibilité et de l'imputabilité.

Within this context, the establishment of a federal ministry of higher education is not likely to be acceptable because it would lead to duplication, because it would ignore the firmly established and acknowledged prerogatives of the provinces in matters of higher education, and because it denies this country's commitment to diversity as expressed in the distinct provincial systems of education. Reciprocally, complete Federal withdrawal is not feasible because it denies the existence of national dimensions of education and because it has been demonstrated that not all needs transcending provincial borders can be met through interprovincial cooperation.

Compte tenu de ce qui précède, la création d'un ministère fédéral de l'enseignement supérieur ne serait sans doute pas une solution acceptable, parce qu'elle ferait double emploi, qu'elle ignorerait les prérogatives fermement établies et reconnues des provinces sur toutes les questions relatives à l'enseignement supérieur et qu'elle irait à l'encontre de la diversité souhaitée par notre pays, comme en témoigne le système d'enseignement établi dans chaque province. Réciproquement, il n'est pas possible que le gouvernement fédéral se retire complètement de ce secteur, parce que cela renierait la dimension nationale de l'enseignement et qu'il a été prouvé qu'une collaboration interprovinciale ne peut pas répondre à toutes les aspirations qui dépassent les frontières provinciales.

##### (b) *Defining a National and a Federal role<sup>(1)</sup>*

##### b) *Définition d'un rôle national et d'un rôle fédéral<sup>(1)</sup>*

It is our firm conviction that there exist Canadian purposes in university education and research. The following comprehensive list of both national purposes and example of domains of activity is intended to be illustrative. We are not assuming that Ottawa, or the federal and provincial governments jointly, will want or need to undertake all these activities at once. They will likely vary over time—another reason for requiring one or more tripartite institutions (Federal, provincial, university sector) to monitor on-going requirements.

Nous sommes fermement convaincus qu'il existe une dimension canadienne dans l'enseignement universitaire et dans la recherche. La liste complète qui suit illustre les objectifs nationaux et les domaines d'activités. Nous ne supposons pas qu'Ottawa, ou le gouvernement fédéral de concert avec les gouvernements provinciaux, désirent ou se doivent d'entreprendre toutes ces activités d'un seul coup. Celles-ci fluctueront avec le temps—une autre raison de demander qu'une ou plusieurs institutions tripartites (regroupant le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur universitaire) contrôlent les besoins permanents.

<sup>(1)</sup> We distinguish between "national", i.e. pan-Canadian education and research needs and processes, which likely call for tripartite action of the Federal and provincial governments and the university sector, and the specific actions required of the federal Government itself.

<sup>(1)</sup> Nous faisons une distinction entre, d'une part, les besoins et les méthodes d'éducation et de recherche à l'échelle «nationale», c'est-à-dire pan-canadienne, qui feront sans doute appel à des initiatives tripartites du gouvernement fédéral, des provinces et du secteur universitaire et, d'autre part, les initiatives précises requises par le gouvernement fédéral lui-même.

These are possible options that are consistent with a Federal role in supporting universities.

The major national concerns in post-secondary education which justify federal Government expenditures and participation would include:

(i) the training and education of highly qualified personnel for national needs; avoiding excessive duplication;

(ii) student aid; scholarships, grants, loans;

(iii) the sponsorship of basic research, graduate, scholarship and research communication: subventions, chairs, institutions, journals, associations, meetings;

(iv) Canada's international cooperation: policies on foreign student entry, reception and funding; cultural and scientific exchanges; international scholarly and research relationships; cooperation with Third World countries and universities;

(v) the equalization of education opportunity in the various provinces and regions; regional development;

(vi) national intellectual resources: special library collections, national information systems, data bases, archiving;

(vii) national unity and identity: self-knowledge, mobility, culture, bilingualism, national institutes or institutions.

In the above, we have not even mentioned the traditional raison d'être for the central government's concern for the university sector, that is, research and personnel for its own areas of jurisdiction, for example: northern and native studies, agriculture, fisheries and oceans, defence and foreign affairs, economics trade and industrial development, etc. In addition, in a competitive world, where countries have become almost like competing corporations, the economic capacity of the state is directly tied to stable progress and evolution within the university system. These national dimensions of university education require a federal presence not to substitute for provincial action but to supplement and support it.

The specific forms of Federal activities in these areas can vary widely. In each case, Ottawa could channel its assistance through the provinces for specific purposes or for general purposes; it could make grants to institutions to support particular activities or programmes or make general grants unrestricted as to purpose or object; and finally, it could support individuals through specific or general purpose grants. To see these options more clearly they can be presented diagrammatically.

Ottawa could also consider it advisable to support a mixture of these various dimensions in a scatter gun approach to specific purpose grants where the federal Government would pay for specific programmes (whether to provinces, universities or students) that it considered in its area of interest such as foreign student support, graduate student fellowships, bilingualism, research costs (direct and indirect), and research chairs and institutes.

Voici les solutions que l'on peut envisager pour le gouvernement fédéral à l'appui des universités.

Au nombre des principales préoccupations nationales à l'égard de l'enseignement post-secondaire qui justifient des dépenses et une participation du gouvernement fédéral, citons:

(i) la formation et l'enseignement à prodiguer en vue d'obtenir un personnel hautement qualifié répondant aux besoins nationaux; éviter des doubles emplois non justifiés;

(ii) aide aux étudiants: bourses, subventions, prêts;

(iii) parrainage de la recherche fondamentale, des bourses d'étude et des échanges en recherches: subventions, chaires, institutions, revues, associations, réunions;

(iv) coopération internationale de la part du Canada: lignes directrices régissant l'entrée, l'accueil et le financement des étudiants étrangers; échanges culturels et scientifiques; relations entre les sociétés savantes et les institutions de recherche à l'échelle internationale; coopération avec les pays et les universités du Tiers-Monde;

(v) égalité d'accès à l'enseignement dans les différentes provinces et régions; développement régional;

(vi) bibliothèques spécialisées, systèmes nationaux d'information, bases de données, archivages;

(vii) unité et identité nationale: auto-connaissance, mobilité, culture, bilinguisme, instituts ou institutions d'envergure nationale.

Dans ce qui précède, nous n'avons même pas mentionné la raison d'être traditionnelle de l'intérêt du gouvernement central dans le secteur universitaire, à savoir la recherche et le personnel requis dans ses propres domaines de juridiction, par exemple: études portant sur le grand nord et les autochtones, agriculture, pêches et océans, défense et affaires étrangères, économie, commerce, développement international, etc. De plus, dans un monde concurrentiel, où les pays se font concurrence à l'instar des grandes compagnies, l'essor économique de l'État est directement relié au progrès et à une évolution stables, dans le cadre du système universitaire. Ces dimensions nationales de l'enseignement universitaire nécessitent une présence fédérale, non pour remplacer l'intervention des provinces, mais pour la compléter et l'appuyer.

Nombreuses sont les formes distinctes que peuvent prendre les activités fédérales dans ce secteur. Dans chaque cas, Ottawa pourrait canaliser son aide par le truchement des provinces, à des fins spécifiques ou générales; soit en octroyant des subventions aux institutions pour appuyer certaines activités ou certains programmes, soit en octroyant des subventions générales, sans limiter leur portée ou leur objet; enfin, il pourrait donner son appui à des particuliers, grâce à des subventions spécifiques ou générales. Voici un diagramme qui illustrera plus clairement ces options.

Ottawa pourrait également préférer souscrire à une combinaison de ces différents facteurs, de façon dispersée, dans le cadre de subventions spécifiques aux termes desquelles le gouvernement fédéral assumerait le coût de certains programmes (qu'ils soient destinés aux provinces, aux universités ou aux étudiants) qu'il estimerait susceptibles de l'intéresser, tels que: aide aux étudiants étrangers, bourses universitaires aux étudiants diplômés, bilinguisme, frais de recherche (directs et indirects), chaires et instituts de recherche.



## Potential Dimensions of Federal University Support

	General Purposes	Specific Purposes
Direct Grants to Provinces	e.g. tax points and/or cash grants	e.g. shared cost programmes or tied grants.
Direct Grants to Institutions	e.g. per capita population or student grants	e.g. research support, chairs, institutes
Direct Grants to Users	e.g. student grant and loan programmes	e.g. fellowships; foreign student bursaries, research tax rebates.

## Dimensions éventuelles de l'aide fédérale aux universités

	Objectifs généraux	Objectifs spécifiques
Subventions directes aux provinces	p. ex. points fiscaux et (ou) subventions en espèces	p. ex. programmes à frais partagés ou subventions conditionnelles
Subventions directes aux institutions	p. ex. subventions par nombre d'habitants ou d'étudiants	p. ex. aide à la recherche, chaires, instituts
Subventions directes aux utilisateurs	p. ex. subventions aux étudiants et programmes de prêts	p. ex. bourses universitaires; bourses aux étudiants étrangers réductions fiscales pour la recherche

*c) Two simple solutions and their unintended results*

While it is crucial the interested parties come to an agreement on the national dimension in higher education, it seems reasonable to assume the appropriate areas for federal Government action are primarily those in which there is already a legitimate Federal presence. For example, it has been recently suggested that, instead of transferring untied funds to the provinces, the federal Government should greatly expand its activities in the areas of research sponsorship and student assistance, as a means of channeling funds to universities. Before looking at institutional mechanisms of fiscal relations, we wish to explore these two possibilities to illustrate the complexity of fiscal arrangements, their unintended side effects and the necessity for intense and continuing cooperation between the interested parties in determining—and adjusting—programmes.

In the case of research it has been suggested Ottawa could supply its granting councils with sufficient resources to cover indirect costs of federally sponsored research. These infrastructure payments could be calculated either by estimating overhead and faculty salary costs associated with individual projects or through a simple matching fund formula (i.e. if a research project budget amounts to X dollars a university would be awarded an additional X dollars to cover indirect

*c) Deux solutions simples et leurs résultats involontaires*

Bien qu'il soit essentiel que les parties intéressées s'entendent sur la dimension nationale de l'enseignement supérieur, il semble raisonnable de supposer que les secteurs appropriés d'intervention de la part du gouvernement fédéral soient ceux dans lesquels il existe déjà une présence fédérale légitime. Ainsi, il a récemment été proposé qu'au lieu de transférer des fonds sans conditions aux provinces, le gouvernement fédéral élargisse considérablement ses activités dans le secteur du parrainage de la recherche et de l'aide aux étudiants, afin de canaliser ses fonds vers les universités. Avant de voir quels sont les mécanismes institutionnels régissant les relations fiscales, nous aimerions explorer ces deux possibilités pour illustrer la complexité des accords fiscaux, leurs incidences secondaires non recherchées et la nécessité d'avoir une collaboration intense et permanente entre les parties intéressées, de façon à identifier et ajuster les programmes.

En ce qui concerne la recherche, on a suggéré qu'Ottawa donc à ses organismes de subventions suffisamment de ressources pour couvrir les frais indirects associés à la recherche parrainée par le gouvernement fédéral. Ces versements d'infrastructure pourraient être calculés, soit en estimant le coût des frais généraux et des honoraires payés aux professeurs dans le cadre de projets spécifiques, soit par le truchement d'une simple formule d'harmonisation des fonds (ainsi, si le

costs of time, buildings, administration, etc.). In both cases the net effect would be to increase university revenues from sponsored research such that a large proportion of funds received in this manner would be available to universities for general operating purposes and, reciprocally, a smaller proportion of costs would be covered by general operating grants received from the provinces.

Similarly, an expanded programme of student aid (both Canadian and foreign) would offer the possibility of shifting a portion of university operating costs to students by permitting universities to raise fees, perhaps substantially, thereby meeting a larger proportion of costs through the sale of instructional services.

Both solutions are based upon the following assumptions: (i) universities currently get little if any assurance of benefiting from money transferred to the provinces as a federal contribution to post-secondary education under EPF; (ii) Ottawa receives little return for its contribution in terms of visibility, accountability and policy concerns; and (iii) the provinces will have to discuss alternative arrangements, provided the federal Government does not impede actions of the provinces to fulfil their responsibilities in higher education.

While solving many difficulties, these solutions are not foolproof. They leave major problems unresolved. For the social sciences and humanities, where sponsored research represents only a fraction—between 20 per cent and 30 per cent—of the time spent on total research activity, we cannot assume that the foreseeable increase in sponsored research would be able to compensate for an expected decrease in provincial levels of funding. That is to say, the greater part of research in the human sciences is not directly supported by “outside” sources, such as federal and provincial governments. On the contrary, it has been estimated<sup>(1)</sup>, for example, that while professors of human sciences expend almost as much time on research activities as do their natural sciences colleagues—approximately 20 per cent and 24 per cent respectively—, contrary to the natural sciences, sponsored research (e.g. research directly supported by outside sources) accounts for only a fraction (one fifth to one third) of the total average time professors of human sciences spend on research.

These major differences regarding the specific research funding situations and research activities of the two types of research are crucial because they explain the determining role of universities in the funding of research in the social sciences, but more importantly because they indicate the different funding needs of social sciences. In particular, they suggest that a

budget d'un projet de recherche s'élève à X dollars, une université se verrait octroyer un montant supplémentaire de X dollars pour couvrir les frais indirects se rapportant aux années-personne, aux immeubles, à l'administration, etc.) Dans les deux cas, l'avantage direct serait d'accroître, pour l'université, les recettes provenant de la recherche parrainée, de telle sorte qu'une plus grande proportion des fonds reçus de cette façon soient à la disposition des universités pour couvrir les frais généraux d'exploitation. Réciproquement, une proportion plus faible des coûts serait couverte par les subventions d'exploitation générale reçues des provinces.

De la même façon, l'extension du programme d'aide aux étudiants (qu'ils soient Canadiens ou étrangers) permettrait de faire absorber une partie des frais d'exploitation de l'université par les étudiants en autorisant les universités à percevoir des honoraires, peut-être même assez importants, si bien qu'une plus grande partie des frais pourrait être couverte par la vente de services d'enseignement.

Ces deux solutions sont fondées sur les préceptes suivants: (i) à l'heure actuelle, les universités n'ont guère, voire aucune garantie de pouvoir bénéficier de l'argent transféré aux provinces à titre de contribution fédérale à l'enseignement post-secondaire dans le cadre du FPE; (ii) la contribution d'Ottawa ne rapporte guère en termes de visibilité, d'imputabilité ou sur le plan politique; (iii) les provinces devront envisager d'autres ententes pour autant que le gouvernement fédéral n'empêche pas les provinces de s'acquitter de leurs responsabilités dans le secteur de l'enseignement supérieur.

Bien qu'elles résolvent bien des problèmes, ces solutions ne sont pas à l'épreuve des imperfections. Certains grands problèmes ne sont pas résolus. En ce qui concerne les sciences sociales et les sciences humaines, pour lesquelles la recherche parrainée ne représente qu'une fraction—de 20 à 30 p. 100—du temps consacré à l'ensemble de la recherche, nous ne pouvons pas déduire que la hausse prévue dans le secteur de la recherche parrainée puisse compenser la baisse prévue du niveau de financement provincial. Autrement dit, la plus grande partie de la recherche consacrée aux sciences humaines n'est pas directement appuyée par des sources «extérieures», telles que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. On estime<sup>(1)</sup>, par exemple, que contrairement aux professeurs en sciences humaines qui consacrent presque autant de temps aux recherches que leurs collègues des sciences naturelles—respectivement environ 20 p. 100 et 24 p. 100—, ce qui n'est pas le cas pour les sciences naturelles, la recherche parrainée (p. ex.: la recherche directement appuyée par des sources extérieures) ne représente qu'une partie (d'un cinquième à un tiers) de la moyenne totale du temps consacré à la recherche par les professeurs en sciences humaines.

Ces principales différences concernant le financement de la recherche spécifique et les activités de recherche se rapportant à ces deux types de recherche sont essentielles, parce qu'elles justifient le rôle déterminant que jouent les universités sur le plan du financement de la recherche dans les sciences sociales; de plus, ces différences révèlent quels sont les besoins de

<sup>(1)</sup> *Report of the Pilot Study on the costs of University Research*, Canadian Committee on Financing University Research, Ottawa, December 1979, p. 59 and 99.

<sup>(1)</sup> *Report of the Pilot Study on the costs of University Research*, Canadian Committee on Financing University Research, Ottawa, décembre 1979, p. 59 et 99.



reduction of the level of university funding will have a more drastic effect on the level of social science research activity in Canada.

Since staff would become "valuable" to universities directly in proportion to their ability to draw research funds, social science risks becoming a sort of financial burden to universities in the sense they would generate less revenue than other disciplines and therefore would become extremely vulnerable. Covering the indirect costs of federally sponsored research would not only artificially inflate the costs of social science research, but social sciences would appear significantly less "productive" for their institutions in terms of their ability to draw funds.

The dangers to the social sciences are paralleled by problems which would have harmful effects on other aspects of the university system. There would likely be a dangerous redistributive effect not only between provinces but between universities where the strong research institutions would become stronger and the weak ones weaker.

Most research funding would tend to go to "centres of excellence" that are already established. In addition, there is a presumption in this proposal that Ottawa should support research, not teaching. At the very least such a policy would over-magnify research at the expense of effective education programmes. These problems may not be insurmountable. Support of some indirect costs of research as part of a general package that allows for social science, teaching and small university concerns, could become a viable policy. Rather, we point out the problems to demonstrate that even the supposedly simple policy solutions will still demand careful policy-making and adjustments for side effects. In this case, a system of support designed with only the natural and life sciences in mind would have very harmful consequences for other sectors of the sciences in mind would have very harmful consequences for other sectors of the university community. In other words, it is unlikely the federal Government will find one simple policy or programme adequate to handle its support of universities and research. If Ottawa loads a massive amount of its university support on any one programme it will have to adjust for spill-over effects.

The two solutions proposed also raise problems for the province of Québec. Succeeding governments in Québec have consistently advocated sole responsibility for universities and research. We have seen that Ottawa assumed an invisible role in the financing of post-secondary education at least partly in response to pressures from Québec. Even today a separate intergovernmental agreement is in force in lieu of the Canada Student Loans Plan. Moreover, in its White Paper on research policy, Québec clearly indicated that it preferred tax points

financement spécifiques pour les sciences sociales. En particulier, elles font entrevoir qu'une réduction du niveau de financement des universités aura une très grande incidence sur le niveau des recherches entreprises, au Canada, dans le domaine des sciences sociales.

Étant donné que le personnel deviendrait une ressource «précieuse» pour les universités, directement proportionnelle à son aptitude à recueillir des fonds pour la recherche, les sciences sociales risquent de devenir une sorte de fardeau financier pour les universités, du fait qu'elles attireraient moins de revenus que les autres disciplines, et deviendraient, par conséquent, extrêmement vulnérables. Le fait de couvrir les frais indirects de la recherche parrainée par le gouvernement fédéral contribuerait non seulement à gonfler artificiellement les coûts associés à la recherche en sciences sociales, mais ces dernières apparaîtraient également beaucoup moins «productives» pour leurs institutions quant à leur aptitude à recueillir des fonds.

Aux risques qui viennent menacer les sciences sociales viennent s'adjoindre des problèmes qui pourraient avoir des conséquences néfastes sur d'autres aspects du système universitaire. Il pourrait y avoir un risque dangereux de redistribution, non seulement entre les provinces, mais également entre les universités, du fait que les institutions de recherche fortes deviendraient plus fortes encore et les faibles, plus faibles encore.

La plupart des fonds de recherche auraient tendance à aller à des «centres d'excellence» déjà bien établis. Par ailleurs, cette proposition présuppose qu'Ottawa devrait appuyer la recherche, et non l'enseignement. Une telle politique contribuerait, à tout le moins à accorder une importance excessive à la recherche, au détriment des programmes d'enseignement efficaces. Ces problèmes peuvent ne pas être insurmontables. L'appui que l'on donnerait à certains coûts indirects associés à la recherche, dans le cadre d'un programme général tenant compte des préoccupations dans le domaine des sciences sociales, de l'enseignement et des petites universités, pourrait devenir une politique viable. Cependant, nous soulignons les problèmes pour bien prouver que même les solutions soit-disant simples au niveau des politiques nécessiteront cependant des décisions prudentes, de même que des ajustements pour contrecarrer les effets secondaires. Dans pareil cas, un système d'appui conçu essentiellement pour les sciences naturelles et les sciences de la vie aurait des conséquences fort néfastes sur d'autres secteurs du monde universitaire. En d'autres mots, il n'est guère probable que le gouvernement fédéral trouve une simple politique ou un simple programme pour appuyer les universités et la recherche. Si Ottawa décide de consacrer une somme importante pour son appui aux universités dans le cadre d'une seule programme, il devra procéder à des rajustements pour compenser les retombées.

Les deux solutions proposées posent également certains problèmes en ce qui concerne la province de Québec. Les gouvernements qui se sont succédés à Québec ont toujours revendiqué la juridiction des universités et de la recherche. Comme nous l'avons constaté, Ottawa a joué un rôle invisible dans le financement de l'enseignement post-secondaire, du moins en partie en réponse aux pressions exercées par Québec. Même aujourd'hui, une entente intergouvernementale distincte a remplacé le Régime des prêts pour les étudiants du Canada. De

and cash payments instead of federal research funding. We can reasonably assume that such an agreement would be more advantageous to Québec than the proposed full-cost research funding either through the matching dollars formula or by estimating faculty salary costs. For example, Professor Bourns<sup>(1)</sup>, has estimated that based on his proposal of Ottawa doubling its research grants to cover indirect research costs the value of federal research grants for 1979-80 for Québec universities would have been the lowest in the country. We can therefore expect opposition to such a funding arrangement from Québec both on the basis that it is not to its advantage and because it claims university education is its sole responsibility.

The two solutions also imply substantial changes concerning the motivations for, and the conditions under which, the federal Government supports research and assist students. In particular, though in 1974 the CMEC<sup>(2)</sup> asked that federally sponsored research cover indirect costs, the request was clearly intended to be in addition to transfer payments and not as a replacement of those funds or as a means of channeling the transfer payments to the institutions.

How provincial governments perceived the two possible solutions would be crucial because their cooperation is indispensable to the success of the programmes. On the one hand, fee levels are subject to provincial control and, on the other hand, the provinces would have to modify their funding techniques so that teaching institutions, departments and individuals are not discriminated against because full cost research funding implies the sponsorship of research independent of instruction and, consequently, role differentiation and specialization.

We have dwelt upon these two solutions to stress:

- (a) the complexity of the situation;
- (b) the less obvious fact that any one solution will affect the development of the entire university system;
- (c) unilateral decisions have little chance of success;
- (d) there must be federal-provincial cooperation if Canada is to sustain a strong and vibrant university sector;

plus, dans son Livre blanc consacré à la politique de recherche, le Québec a clairement précisé qu'il préférerait des points fiscaux et des versements en espèces, au lieu des fonds octroyés par le gouvernement fédéral pour la recherche. Nous pouvons raisonnablement supposer qu'une telle entente serait plus avantageuse pour le Québec que la proposition de financement intégral de la recherche, que ce soit par des montants correspondants ou par une évaluation des traitements des professeurs. C'est ainsi que le professeur Bourns<sup>(1)</sup> a estimé que si Ottawa, comme il l'avait proposé, doublait ses subventions à la recherche pour couvrir les frais qui lui sont indirectement associés, la valeur des subventions de recherche octroyées par le gouvernement fédéral en 1979-1980 aux universités du Québec aurait été la plus basse, dans tout le pays. Nous pouvons donc nous attendre à des objections du Québec à l'égard d'une telle entente de financement, tout d'abord parce qu'elle ne serait pas à son avantage et, aussi, du fait que cette province revendique la juridiction de l'enseignement universitaire.

Ces deux solutions présupposent également d'important changements au niveau des raisons pour lesquelles et des conditions dans lesquelles le gouvernement fédéral appuie la recherche et aide les étudiants. En particulier, bien que le Conseil des ministres de l'éducation du Canada<sup>(2)</sup> ait demandé, en 1974, que les recherches parrainées par le gouvernement fédéral couvrent les frais indirects, cette demande s'inscrivait de toute évidence en sus des paiements de transferts et non pour remplacer ces fonds ou pour canaliser les paiements de transferts vers les institutions.

Il serait essentiel de savoir comment les gouvernements provinciaux ont perçu ces deux solutions possibles, d'autant plus que la collaboration est indispensable pour que ces programmes soient menés à bien. D'une part, le barème des honoraires est placé sous contrôle provincial et, d'autre part, les provinces devraient modifier leurs techniques de financement de telle sorte que les établissements d'enseignement, les départements et les particuliers ne soient pas lésés parce que le coût total du financement de la recherche implique le parrainage de la recherche indépendamment de l'enseignement et, par conséquence, une différenciation et une spécialisation des rôles.

Nous nous sommes penchés sur ces deux solutions, pour souligner:

- a) la complexité de la situation;
- b) un fait moins évident, à savoir que quelle que soit la solution adoptée, elle influencera le développement du système universitaire dans son ensemble;
- c) que les décisions unilatérales n'ont guère de chances de succès;
- d) la nécessité d'une collaboration fédérale-provinciale pour que la Canada conserve un secteur universitaire fort et dynamique;

<sup>(1)</sup> A. N. Bourns, "the Federal Role in the Funding of University Research", paper presented at a conference sponsored by the Institute for Policy Analysis and the CAUT, March 3, 1981.

<sup>(2)</sup> Council of Ministers of Education of Canada, *Federal Involvement in Research*, Provincial position paper for presentation to the Federal government, January 1974.

<sup>(1)</sup> A. N. Bourns, "The Federal Role in the Funding of University Research", document présenté à une conférence parrainée par l'Institute for Policy Analysis et par le CAUT, le 3 mars 1981.

<sup>(2)</sup> Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, *Federal Involvement in Research*, document précisant la position des provinces au gouvernement fédéral, janvier 1974.



(e) for improved accountability and for a healthy university system, it would be wiser for the federal Government to fund its various legitimate areas of interest rather than loading all its support on one financial device.

e) que, pour avoir un système universitaire simple et une meilleure imputabilité, le gouvernement fédéral aurait intérêt à financer ses divers secteurs d'intérêt légitimes plutôt que de concentrer tout son appui dans un seul dispositif financier.

#### Part V: *Conclusions and Proposals*

It is our firm conviction that due to the extent of federal involvement in the financing of post-secondary education, the termination of federal assistance would strike a serious blow to the existence of Canada's university sector and undermine what took so many years to develop. While it may be unfair, the government which makes the budget cuts would surely be blamed for the destruction of much of Canada's higher education and research capacity which is so crucial to a competitive posture in today's international economy and politics. The need for federal assistance is undeniable, though the form of federal aid can surely be improved upon. However, whatever form this assistance is to take (and it is likely to vary over time), it must be founded on joint, federal-provincially agreed programmes. A national forum on research and universities is required. That no such forum now exists is exemplified in Figure 2 and that such institutions exist in other countries is exemplified in Figure 3 and 3a.

#### Partie V: *Conclusions et propositions*

Nous sommes intimement convaincus que, compte tenu de la portée du rôle du gouvernement fédéral dans le secteur du financement de l'enseignement post-secondaire, mettre fin à l'aide fédérale compromettrait gravement l'existence du secteur universitaire au Canada et anéantirait de nombreuses années de travail. Bien que cela puisse paraître injuste, le gouvernement qui procède à des réductions budgétaires serait assurément critiqué d'avoir détruit une grande partie des activités de recherche et d'enseignement supérieur au Canada, activités qui sont tellement importantes sur le plan économique et politique, dans un monde caractérisé par la concurrence internationale. La nécessité de pouvoir recourir à l'aide fédérale est indéniable, bien que la forme d'aide fédérale puisse sûrement être améliorée. Cependant, quelle que soit la forme de cette aide (et elle sera vraisemblablement modifiée au fil des ans), elle doit être conjointement acceptée par le gouvernement fédéral et les provinces. Un dialogue national sur la recherche et les universités s'impose. La Figure 2 démontre qu'il n'existe pas de dialogue de ce genre à l'heure actuelle et la Figure 3, que les institutions préconisées existent dans d'autres pays.

#### a) *Assumptions*

Our discussion of possible mechanisms is founded on the following assumptions:

1. The federal Government must recognize that, though the tax points transferred to the provinces are politically difficult to recuperate, these tax points nonetheless affect the level of provincial support of university education and thereby make an indispensable contribution by Ottawa. The cash component of EPF can be used more efficiently to achieve national objectives for higher education, especially when coupled with other forms of federal aid, such as research support and student assistance. These national objectives transcend provincial purposes, but must also be distinguished from Federal interests. That is to say, there are many university and research functions which serve the interests of all Canadians and both the federal and provincial governments and those must be distinguished from goals of the federal Government itself.

2. With the cash grants under EPF representing something like 45% of university income any immediate cessation would have a disastrous effect on the university system. No cuts should be envisioned until alternate financial support systems are in place. Recognizing that the federal Government wants action in this area and that it has the threat of funding cuts within its power, we expect it will give the provinces and

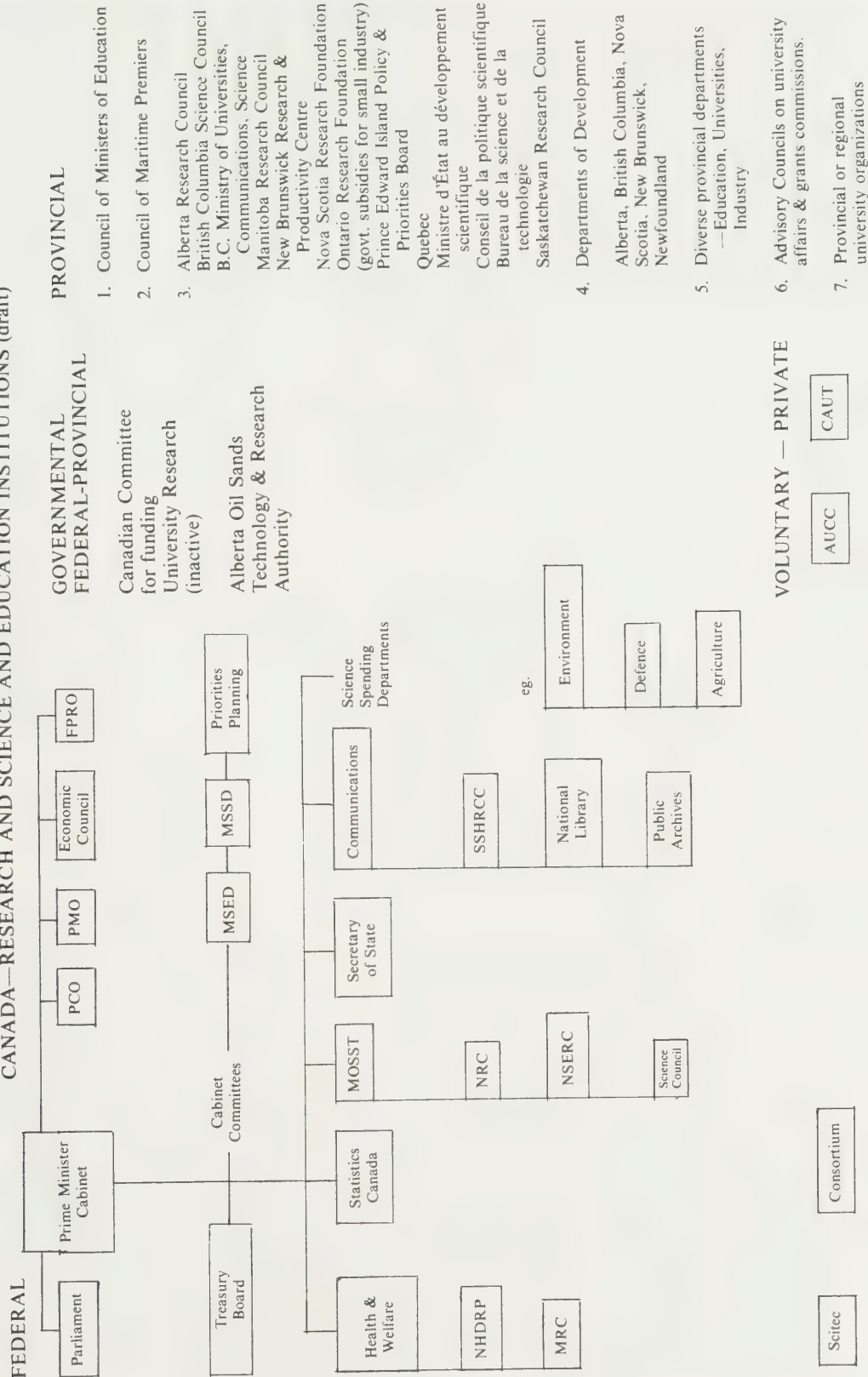
#### a) *Hypothèses*

Notre discussion des mécanismes envisagés se fonde sur les hypothèses suivantes:

1. Le gouvernement fédéral soit admettre que bien qu'il doit politiquement difficile de récupérer les points fiscaux transférés aux provinces, ces derniers n'en affectent pas moins le niveau d'aide provinciale à l'enseignement universitaire et nécessitent donc une contribution indispensable d'Ottawa. L'élément "argent" du FPE devrait être utilisé plus judicieusement en vue d'atteindre les objectifs nationaux dans le secteur de l'enseignement supérieur, surtout si on y adjoint d'autres formes d'aide fédérale, telle que l'aide à la recherche et aux étudiants. Ces objectifs nationaux dépassent ceux des provinces, mais il faut également les distinguer des intérêts fédéraux. Autrement dit, il y a plusieurs fonctions au niveau de la recherche et des universités qui répondent aux intérêts de tous les Canadiens, y compris à ceux du gouvernement fédéral et des provinces. Ces fonctions doivent donc être dissociées des objectifs du gouvernement fédéral lui-même.

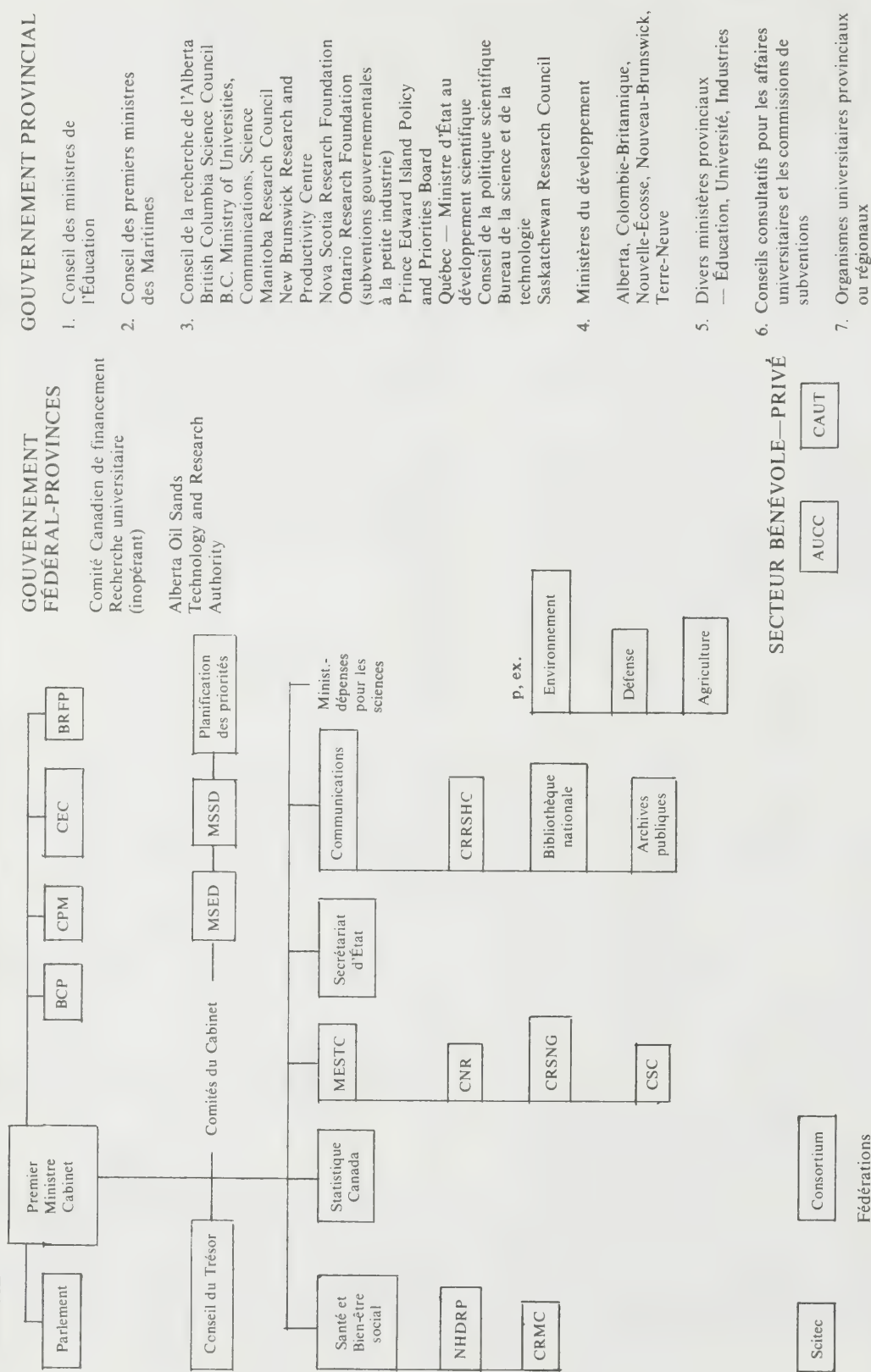
2. Étant donné que les subventions en espèces dans le cadre du FPE représentent environ 45 p. 100 du revenu des universités, leur interruption immédiate aurait une incidence désastreuse sur le système universitaire. Aucune réduction ne devrait être envisagée avant que l'on ait instauré d'autres systèmes d'appui financier. Compte tenu du fait que le gouvernement fédéral désire que des mesures soient prises dans ce

FIGURE 2  
CANADA—RESEARCH AND SCIENCE AND EDUCATION INSTITUTIONS (draft)



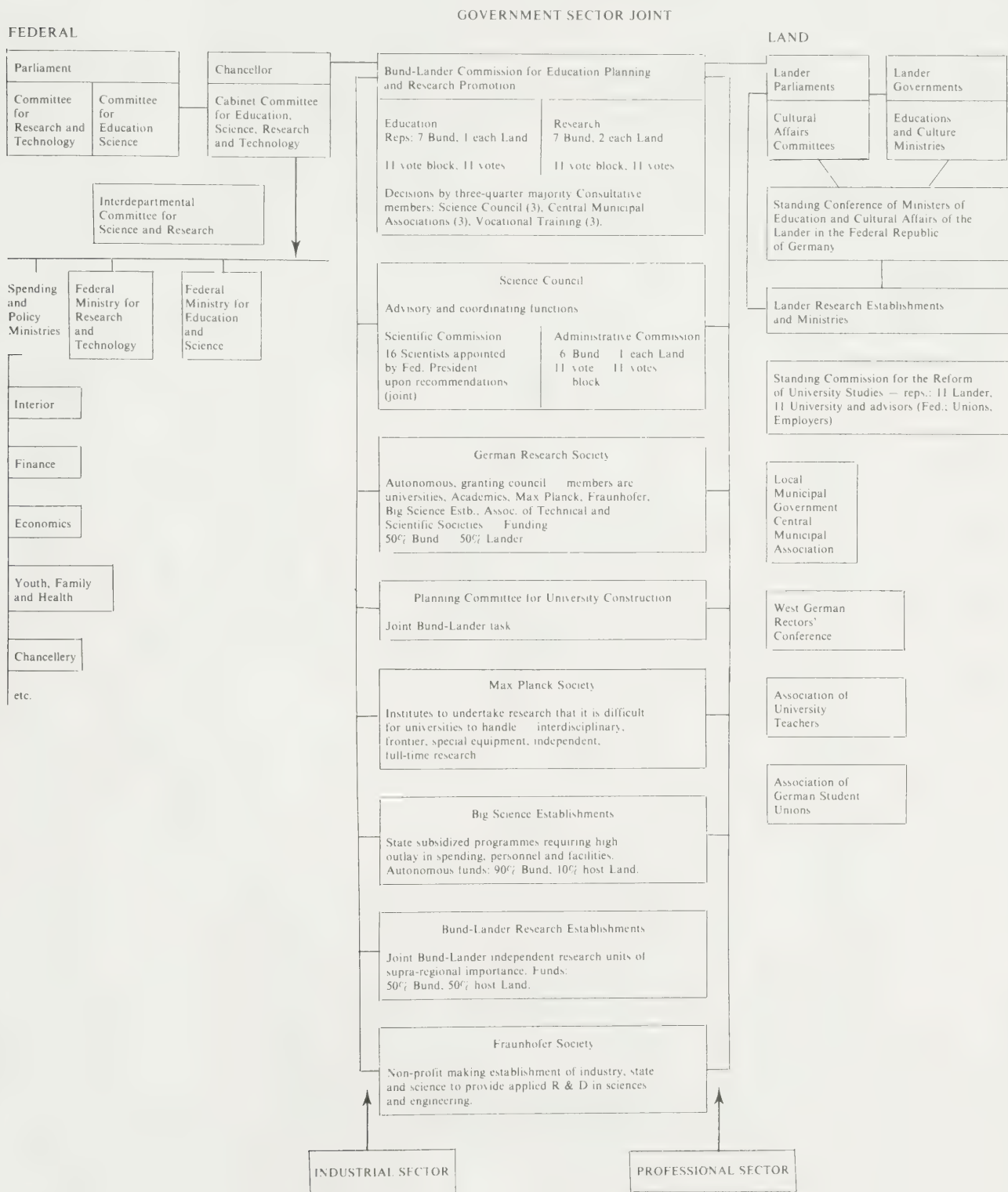


**FIGURE 2**  
**CANADA—ÉTABLISSEMENTS DE RECHERCHE, DE SCIENCES ET D'ENSEIGNEMENT (projet)**



**GERMANY — BUND - LANDER COOPERATION IN SCIENCE  
AND EDUCATION (Selected Institutions)**

FIGURE 3





**ALLEMAGNE — COOPÉRATION «BUND-LANDER» DANS LE SECTEUR  
DES SCIENCES ET DE L'ENSEIGNEMENT (Établissements choisis)**

FIGURE 3

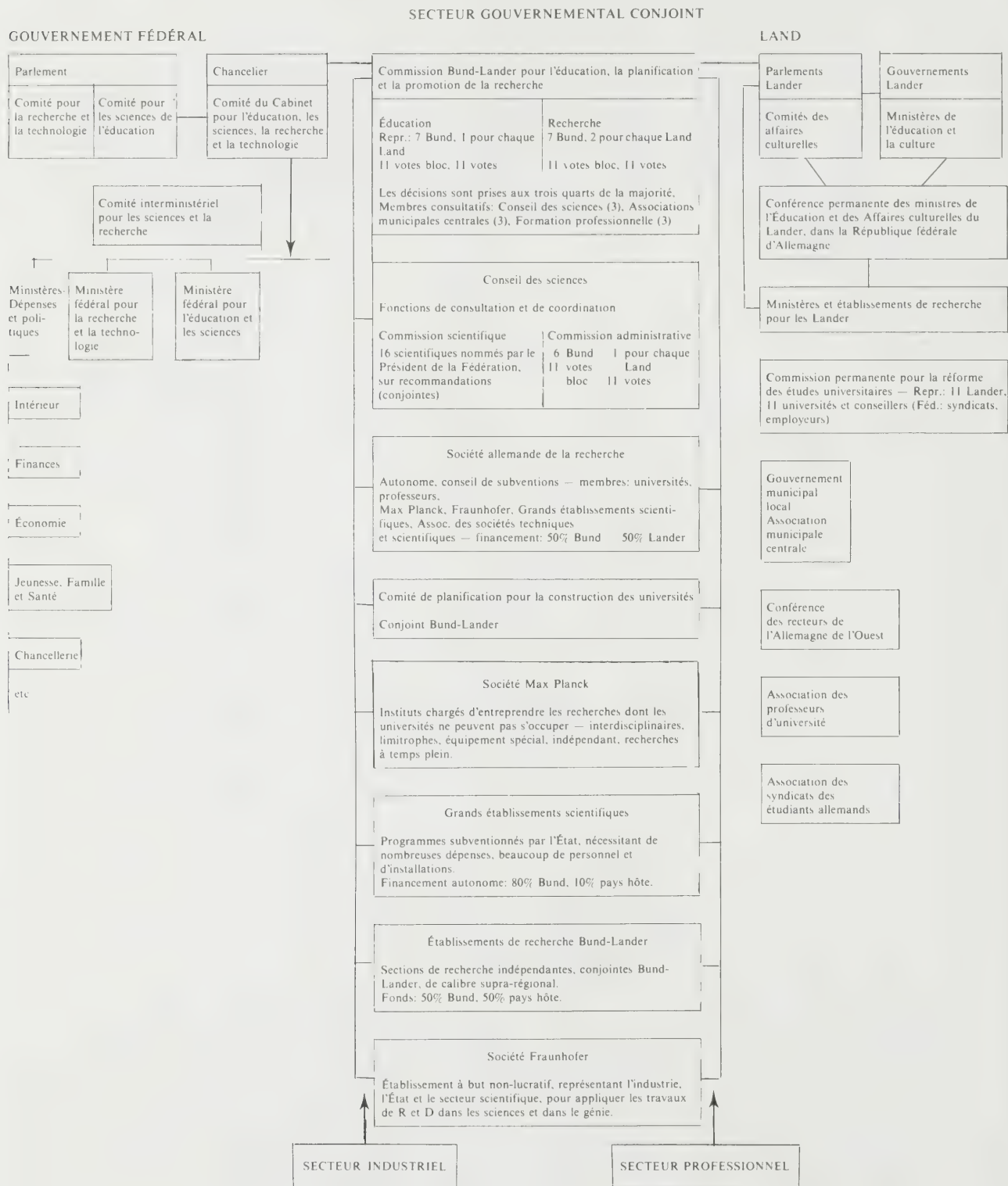


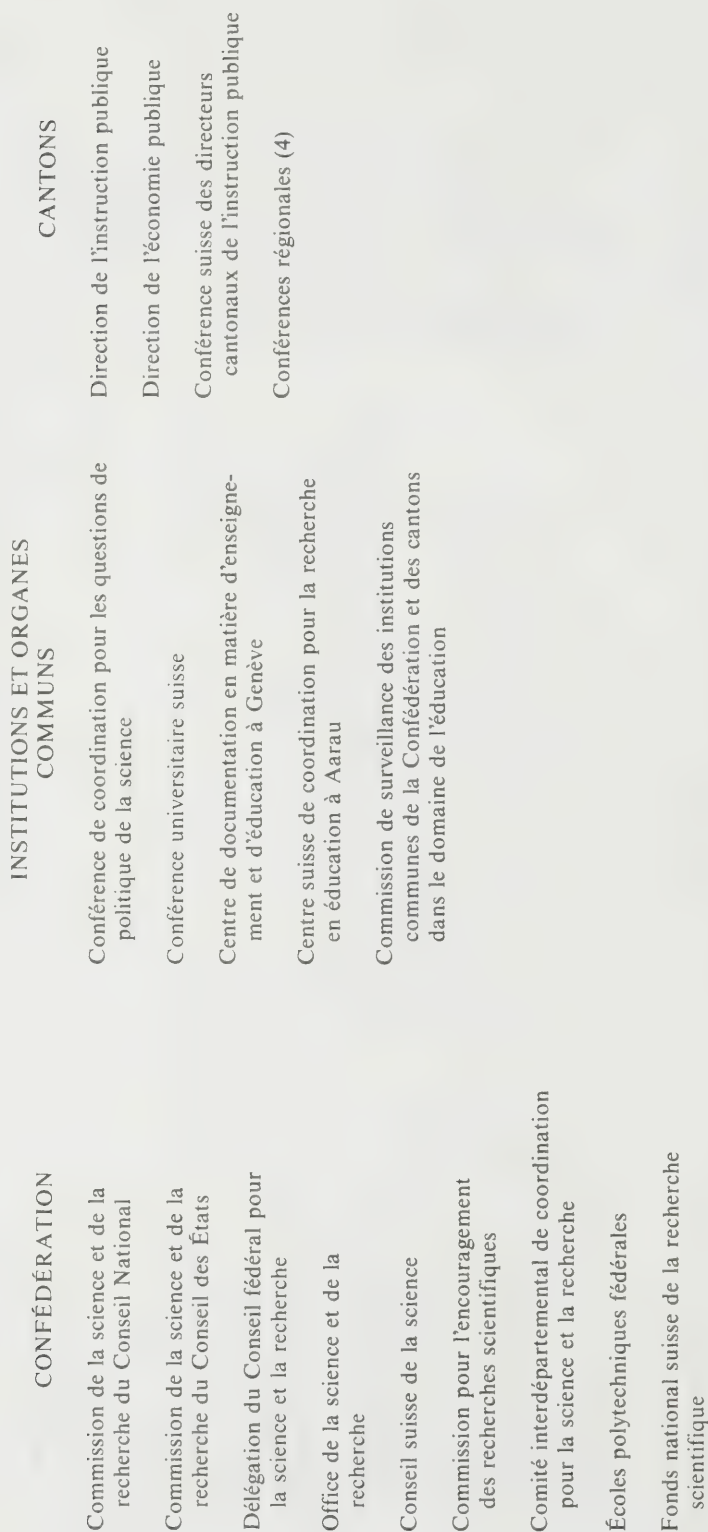
FIGURE 3a  
STRUCTURES OF RESEARCH POLICY AND EDUCATION IN SWITZERLAND

CONFEDERATION	COMMON INSTITUTIONS AND ORGANIZATIONS	TOWNSHIPS
Science and research Commission of the National Council	Co-ordination Conference concerning science policies	Directorate of public education
Science and research Commission of the States Council	Swiss Academic Conference	Directorate of public economy
Delegation of Federal Council for science and research	Documentary Centre concerning teaching and education in Geneva	Swiss Conference of township directors of public education
Office of science and research	Swiss Centre of Co-ordination for research and education at Aarau	Regional Conferences (4)
Swiss Council of Science	Supervisory Commission of common institutions of the Confederation and townships in the field of education	
Commission for the promotion of scientific research		
Interdepartmental Committee of Co-ordination for science and research		
Federal Polytechnic Schools		
Swiss National Fund for scientific research		

Prepared by Robert Davidson, Canadian Federation of Social Sciences, May 1981, taken from the two documents of the Swiss Confederation Government "The Structures of the Education Policy in Switzerland" and "The Structures of the Research Policy in Switzerland"; Poly, February 1976.



FIGURE 3a  
STRUCTURES DE LA POLITIQUE DE RECHERCHE ET D'ÉDUCATION EN SUISSE



Préparé par Robert Davidson, Fédération canadienne des sciences sociales, mai 1981 tiré de deux documents du Gouvernement de la Confédération Suisse, «Les structures de la politique de l'éducation en Suisse», et «Les structures de la politique de la recherche en Suisse», poly, février 1976

representatives of the university sector\* sufficient time, at least a year, to develop alternative fiscal arrangements and continuing mechanisms for developing policies affecting the university and research sector. Current EPF cash grants should be used to phase in new Federal programmes.

3. Federal activities relating to university education must be the product of consultation and discussion between the two orders of government and the university sector. Six interests are at stake and must be adequately consulted: the federal Government, provincial governments, university administrations, students and the research and teaching community. Tripartite discussions would therefore include representatives of Ottawa, the provinces and the university sector including administrators, teachers, researchers and students. The governments may wish to include in such discussions representatives of "users" of research and education. The twin goals are to assure the continued existence of a strong and viable university sector, and to foster a new working relationship between the federal and provincial governments in the area of post-secondary education.

4. Our proposals do not aim at aggrandizing Ottawa's powers nor yet at eliminating its influence. Canadians must get used to the idea that in a federation the central government has specific powers, jurisdictions and interests. It cannot, therefore, always act as an arbiter between the provinces, much less between itself and the provinces. There are, however, a number of areas of mutual concern to Ottawa and the provinces that do require such arbitration—or preferably cooperation and coordination. These are policy areas in the national interest. Recent proposals for constitutional reform have suggested some form of federal council to handle these areas. But we do not need to await this development. In fact, it might follow from our experience with federal-provincial specialized institutions in such areas as research and universities.

5. Our analysis indicates that the federal Government should not seek to find an artificially simple funding solution and that any attempt to put all its funding in one mechanism such as indirect research costs would have very harmful side effects.

#### *b) Possible Mechanisms*

What follows is a series of three possible alternative models of federal-provincial cooperative institutions to handle pro-

\*We have used the term 'university sector' rather than 'universities' throughout the text to signify that representatives of students, researchers and teachers must be included in tripartite discussions along with university administrators.

domaine et qu'il peut, s'il le désire, brandir la menace de réductions sur le plan du financement, nous espérons qu'il donnera aux provinces et aux représentants du secteur universitaire\* suffisamment de temps, à tout le moins un an, pour mettre au point d'autres ententes fiscales et des mécanismes permanents en vue d'élaborer des politiques dans le secteur des universités et de la recherche.

3. Les activités entreprises par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement universitaire doivent être le fruit de consultations et de discussions entre les deux paliers de gouvernement et le secteur universitaire. Six groupes d'intérêts entre en ligne de compte et doivent être normalement consultés: le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les administrations universitaires, les étudiants et le groupe des chercheurs et des enseignants. Aux discussions tripartites devraient dès lors assister des représentants d'Ottawa, des provinces et du secteur universitaire, y compris les administrateurs, les enseignants, les chercheurs et les étudiants. S'ils le désirent, les gouvernements pourraient inclure, à ces réunions, des représentants choisis parmi les «utilisateurs» de la recherche et de l'enseignement. Ces deux objectifs visent à assurer le maintien d'un secteur universitaire fort et viable, de même qu'à favoriser de nouvelles relations de travail entre le gouvernement fédéral et les provinces, dans le secteur de l'enseignement post-secondaire.

4. Nos propositions ne visent pas à exagérer les pouvoirs d'Ottawa, ni même à supprimer son influence. Les Canadiens doivent s'habituer au fait que, dans une fédération, le gouvernement central possède certains pouvoirs, certaines juridictions et certains intérêts. Il ne peut dès lors toujours agir en qualité d'arbitre entre les provinces, et encore moins entre lui-même et les provinces. Il existe cependant plusieurs secteurs qui intéressent autant Ottawa que les provinces et qui nécessitent ce genre d'arbitrage—ou, de préférence, une certaine collaboration et une certaine coordination. Il s'agit des secteurs politiques, d'intérêt national. Dans le cadre de la réforme constitutionnelle, on a récemment proposé une forme de conseil fédéral pour s'occuper de ces questions. Il n'est pas nécessaire que nous attendions l'avènement d'un tel conseil. De fait, il pourrait faire suite à notre expérience avec les institutions spécialisées fédérales et provinciales, notamment dans le domaine de la recherche et des universités.

5. D'après notre analyse, le gouvernement fédéral ne devrait pas essayer de trouver une solution artificielle et simple au financement et toute tentative visant à intégrer toutes ses modalités de financement en un seul mécanisme, comme par exemple les frais indirectement associés à la recherche, ne pourrait avoir que des conséquences secondaires fort néfastes.

#### *b) Mécanismes possibles*

Nous présentons maintenant trois modèles, trois «institutions» possibles de collaboration entre le gouvernement fédéral

\*Dans le présent texte nous avons utilisé l'expression «secteur universitaire» plutôt que le terme «universités», pour bien préciser que des représentants des étudiants, des chercheurs et des enseignants doivent assister aux discussions tripartites, avec les administrateurs des universités.



grammes and fiscal arrangements in the university sector. In each of the three models, it is inherent that the institutions be granted stable funding and sufficient autonomy so as not to be perceived as merely an arm of the federal Government or as a disguised federal ministry of education.

#### *Model 1:*

The first model could be a variation of the CANSED fund proposed by Professor Peter Leslie<sup>(1)</sup>. It could be called the Canadian Council on Universities and Research. It would be established to:

- receive annual appropriations from Parliament according to a formula to which the government would be committed in advance and subject to adequate notice of modification, so as to assure continuity and financial stability.
- finance the operations of the three federal granting councils, the Canada Student Loans Plan or successor scheme and other organizations and programmes for which it was assigned responsibility by Parliament, such as foreign students, research chairs and institutes, bilingualism, etc.
- make cash payments to provincial governments on the understanding that these funds be passed on to post-secondary institutions in the province.

The structure, responsibilities, mandate and other related matters would have to be arrived at with the provinces through the Council of Ministers of Education of Canada.

#### Control and Management: Functions

The C.C.U.R. would be established to control the disposition of funds at its own discretion. The Council would have to provide for real provincial participation and the presence of representation from universities and from scholarly associations. The Council might appropriately be composed, in roughly equal proportions, of federal appointees and provincial appointees, with the non-governmental appointees jointly agreed upon by the federal and provincial governments upon nomination by the university sector. The Council would discuss the future orientation and content of Federal policies relating to post-secondary education, and the relationship of these policies to those of the provincial governments. Consequently, the Council would contribute to the coordination not only of Federal policies and programmes themselves, but also as they relate to provincial policies and programmes. The coordination

et les provinces pour s'occuper des programmes et des ententes fiscales dans le secteur universitaire. Dans chacun de ces trois modèles, on part du principe que les institutions recevraient régulièrement de l'argent et jouiraient d'une autonomie suffisante pour ne pas être considérées comme un simple rouage du gouvernement fédéral ou comme un ministère fédéral de l'Éducation, sous une forme déguisée.

#### *1<sup>er</sup> modèle:*

Le premier modèle pourrait être une variante du fonds CANSED proposé par le professeur Peter Leslie<sup>(1)</sup>. On pourrait l'appeler le Conseil canadien des universités et de la recherche. Il serait créé pour:

- recevoir des affectations du Parlement, chaque année, selon une formule à laquelle le gouvernement aurait préalablement souscrit, sous réserve de modifications annoncées suffisamment à l'avance, de façon à assurer une certaine continuité et une stabilité financière;
- financer les activités des trois conseils de subventions fédéraux, le Régime des prêts aux étudiants du Canada ou son successeur, de même que d'autres organismes et programmes ayant reçu un mandat de la part du Parlement, notamment en ce qui concerne les étudiants étrangers, les chaires et les institutions de recherche, le bilinguisme, etc.
- effectuer des versements aux gouvernements provinciaux, étant entendu que ces fonds seraient transmis aux établissements d'enseignements post-secondaires, dans la province intéressée.

Les structures, de même que les responsabilités, le mandat et d'autres questions connexes devrait être arrêtés de concert avec les provinces, par l'entremise du Conseil des ministres de l'éducation du Canada.

#### Contrôle et Gestion: Fonctions

Le Conseil canadien des universités et de la recherche (CCUR) serait créé pour contrôler l'utilisation des fonds, comme il l'entend. Ce Conseil devrait s'occuper d'une participation effective des provinces et veiller à ce que les universités et les associations de professeurs y soit également représentées. Ce Conseil pourrait comprendre, en proportion presque égale, des représentants du gouvernement fédéral et des provinces, de même que des représentants n'appartenant pas au gouvernement fédéral, nommés conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces après qu'ils étaient désignés par le secteur universitaire. Ce Conseil discuterait de l'orientation et de la teneur des politiques fédérales se rapportant à l'enseignement post-secondaire, de même que de l'incidence de ces politiques sur celles des gouvernements provinciaux. De cette façon, le Conseil contribuerait à la coordination des politiques

<sup>(1)</sup> Peter M. Leslie, *New Directions in Financing Canadian Universities*, paper presented at the "Conference on University Funding" sponsored by the Institute for Policy Analysis of the University of Toronto and the Canadian Association of University Teachers, March 3, 1981, Toronto.

<sup>(1)</sup> Peter M. Leslie, *New Directions in Financing Canadian Universities*, document présenté lors de la «Conference on University Funding», sous les auspices de l'Institute for Policy Analysis de l'université de Toronto et de la Canadian Association of University Teachers, le 3 mars 1981, à Toronto.

of policies and programmes is indispensable, especially in times of financial restraint.

Variant a— University and research representatives, on an advisory basis only;

Variant b— 50/50 cost sharing by the federal and provincial governments for the specific joint programmes.

Variant c— Divide the functions among several councils to handle different elements such as research on the one hand and university scholarship on the other.

#### *Model 2:*

A second model could be similar to the first in that it would be based on a Canadian Council on Universities and Research with tripartite membership but it would have no funding role and a strictly advisory capacity. Its strength would have to come from a capable secretariat, the visibility of its proposals, the legitimacy of its mandate and the prestige of its members. The federal and provincial governments would continue to be responsible for final policy decisions and funding.

#### *Model 3:*

Again there would be a Canadian Council on Universities and Research but in Model 3 it would be an interprovincial mechanism with university and Federal representatives. It would advise the federal Government on its spending in this sector.

We have attempted to illustrate how major changes in the forms of federal assistance to university education cannot be brought about without giving due consideration to all major sources of post-secondary funding and to its ramifications for the forms of provincial support. Such changes to be truly effective in achieving concentration on national goals must be based on minimum agreement between the two levels of government concerning the desirable development of the university sector in Canada. The future development of this country's university system is indeed the crux of the matter.

Clearly, each of our models and variants is adjusted to take into account various constitutional, political and professional realities and/or susceptibilities. It is also clear, we believe Model 1 would have the greatest advantages because it does not make artificial distinctions between research and education (as we stressed at the outset) or between federal and provincial concerns in the university sector. There are undoubtedly other approaches. The point we have been trying to emphasize is that there are national purposes which go beyond either level of government and that to promote the capacity of universities to respond to national needs and purposes the federal and provincial governments must now find permanent cooperative mechanisms.

et des programmes du gouvernement fédéral, et participerait à l'étude de leurs incidences sur les politiques et les programmes des provinces. Il est essentiel de coordonner les politiques et les programmes, surtout en période de restrictions budgétaires.

Variante a— Représentants des universités et du secteur de la recherche, sur une base uniquement consultative;

Variante b— partage égal des frais entre le gouvernement fédéral et les provinces, dans le cadre de programmes conjoints spécifiques;

Variante c— Répartition des fonctions entre plusieurs conseils, pour s'occuper de différents éléments, y compris la recherche d'une part et, d'autre part, les bourses universitaires.

#### *2<sup>e</sup> modèle:*

Un deuxième modèle pourrait être semblable au premier, en ce sens qu'il serait fondé sur un Conseil canadien des universités et de la recherche, sur une base tripartite, sans rôle de financement et à titre purement consultatif. Sa force devrait être issue d'un secrétariat compétent, de propositions judicieuses, d'un mandat légitime et du prestige de ses membres. Le gouvernement fédéral et les provinces continueraient d'assumer leurs responsabilités sur le plan des décisions politiques et du financement.

#### *3<sup>e</sup> modèle*

Ici également, on aurait un Conseil canadien des universités et de la recherche, mais il s'agirait plutôt d'un organisme interprovincial, comportant des représentants des universités et du gouvernement fédéral. Cet organisme conseillerait le gouvernement fédéral pour ses dépenses dans ce secteur.

Nous nous sommes efforcés d'illustrer dans quelle mesure les principaux changements concernant les formes d'aide fédérale dans le secteur de l'enseignement universitaire doivent nécessairement tenir compte de toutes les principales sources de financement au niveau post-secondaire et de leurs ramifications avec les différentes formes d'appui provincial. Pour être vraiment efficaces sur le plan des objectifs nationaux, de tels changements doivent faire l'objet d'une entente minimum entre les deux paliers de gouvernement pour ce qui est de l'épanouissement souhaité pour le secteur universitaire au Canada. L'essor du système universitaire de notre pays est, en effet, au cœur du problème.

De toute évidence, chacun de nos modèles et chacune de nos variables tiennent compte des réalités ou susceptibilités au niveau constitutionnel, politique et professionnel. Il ressort également, du moins nous l'estimons, que le premier modèle présenterait le plus grand nombre d'avantages parce qu'il n'établit pas de distinctions artificielles entre la recherche et l'éducation (comme nous l'avons souligné au départ), ni entre les préoccupations fédérales et provinciales dans le secteur universitaire. De toute évidence, on pourrait adopter d'autres approches. Ce qui nous avons essayé de mettre en relief dans ce document, c'est qu'il y a d'autres objectifs nationaux qui dépassent les deux paliers de gouvernement et que pour promouvoir l'aptitude des universités à répondre aux besoins et aux objectifs nationaux, il faut nécessairement que le gouvernement fédéral et les provinces trouvent, dès maintenant, des mécanismes permanents de collaboration.



In closing we would recall that on several occasions in recent decades the universities have just been the live-stock in political and financial horsetrading between the federal and provincial governments. Although the university community is more alert and mobilized and less likely to be quiescent this time, we fear that once again there is a tendency to sacrifice universities and national goals to a financial "raison d'Etat", and intergovernmental power struggle. Judging by earlier statements and trial balloons about fiscal balance, cutting federal transfers and particularly hitting the post-secondary education sector, we have justification in worrying that the process of decision-making is not adequately concerned with the country's economic, social and cultural development. The House Committee has a real challenge in ensuring that decisions on new fiscal arrangements are allowed to mature through adequate time and consultation.

#### A BRIEF HISTORY OF FEDERAL PARTICIPATION IN THE FINANCING OF POST-SECONDARY EDUCATION (1945-77)

Peter Leslie has characterized the evolution of Ottawa's role in the financing of higher education since World War II as one of "rising expenditures coupled with diminishing visibility and diminishing impact".<sup>(1)</sup> This being the case it seems reasonable to ask how the federal Government has come to play a determining role in the financing of post-secondary education and why it has allowed itself to be party to an agreement which seems to provide it with no or little advantage. This appendix briefly traces the various stages which have led to the establishment of the existing form of federal assistance to higher education since World War II. The aim is not to revive old quarrels, but to better appreciate the present situation and assess possible solutions. It should further be noted that while we trace events in the period 1945-76, federal participation in post-secondary education started at least as early as 1876 when it established the Royal Military College in Kingston.<sup>(2)</sup>

##### (i) *Veterans Educational Assistance Programme, 1945-1951:*

In response to its moral obligations towards the war veterans, the federal Government initiated in 1945 a system of indirect support to the universities through a fees supplement scheme of \$150 to each discharged man or woman at a Canadian university. A less widely recognized aspect of the Veterans Programme was the provision of direct federal grants to universities to offset the increase of operating costs attributable to a sharp increase in enrolment.

En guise de conclusion, nous aimerions rappeler qu'à plusieurs occasions, au cours des dernières décennies, les universités ont été un simple jouet dans les tractations politiques et financières, entre le gouvernement fédéral et les provinces. Bien que le monde universitaire se montre plus sensible à cette question et moins enclin cette fois à rester passif, nous craignons qu'il ne se dessine une nouvelle fois une certaine tendance à sacrifier les universités et les objectifs nationaux au profit d'une "raison d'Etat" financière et d'une bataille de pouvoirs, à l'échelle gouvernementale. Si l'on en juge par les déclarations antérieures et les ballons d'essai qui ont été lancés au sujet de l'équilibre fiscal, pour réduire les transferts fédéraux et pénaliser en particulier le secteur de l'enseignement post-secondaire, nous avons des raisons de croire que le processus décisionnel ne se préoccupe pas suffisamment des besoins de développement dans notre pays, sur les plans économiques et socio-culturels. Le Comité de la Chambre des communes a toute un défi à relever pour s'assurer que les décisions relatives aux nouvelles ententes fiscales prennent un certain temps à mûrir, par le biais de la consultation.

#### BREF HISTORIQUE DE LA PARTICIPATION FÉDÉRALE AU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE (1945-1977)

Pour Peter Leslie, depuis la Deuxième guerre mondiale, l'évolution du rôle joué par Ottawa dans le financement de l'enseignement supérieur se caractérise par «des dépenses croissantes, associées à une visibilité et à un impact décroissant».<sup>(1)</sup> Étant donné les circonstances, il semble raisonnable de se demander comment il se fait que le gouvernement fédéral ait joué un rôle déterminant dans le secteur du financement de l'enseignement post-secondaire et pourquoi il a accepté de signer une entente qui ne semble lui donner que guère ou peu d'avantages. On trouvera, dans le présent appendice, un bref aperçu des différentes étapes qui ont conduit, depuis la Deuxième guerre mondiale, à la forme actuelle d'aide fédérale à l'enseignement supérieur. L'objectif n'est pas de raviver d'anciennes querelles, mais de mieux comprendre la situation actuelle et d'évaluer les solutions possibles. À noter également que même si nous remontons le cours des événements depuis 1945 jusqu'à 1976, la participation du gouvernement fédéral dans le secteur de l'enseignement post-secondaire remonte à 1876, lorsqu'il a créé le Collège militaire Royal, à Kingston.<sup>(2)</sup>

##### (i) *Programme d'aide pour l'enseignement des anciens combattants, 1945-1951:*

Pour faire face à ses obligations morales à l'égard des anciens combattants, le gouvernement fédéral a implanté, en 1945, un système d'appui indirect aux universités, par le truchement d'honoraires supplémentaires, de \$150 pour chaque homme et chaque femme revenus à la vie civile et fréquentant une université canadienne. Il y a également un aspect moins connu du Programme des anciens combattants, à savoir l'octroi de subventions fédérales directes aux universités, pour compenser la hausse des frais d'exploitation attribuables à une forte hausse des inscriptions.

<sup>(1)</sup> P. Leslie, *Canadian Universities 1980 and Beyond*, AUCC Policy Study No. 3, AUCC, Ottawa, 1980, p. 146

<sup>(2)</sup> *Toward 2000*, McLelland and Stewart, Toronto, 1971, Appendix B

<sup>(1)</sup> P. Leslie, *Canadian Universities 1980 and beyond*, AUCC Policy Study No. 3, AUCC, Ottawa, 1980, p. 146.

<sup>(2)</sup> *Toward 2000*, McLelland and Stewart, Toronto, 1971, Appendix B.

The Veterans Programme was a most pleasant interlude for universities then at grips with a long period of financial difficulties that had started with the depression of the 1930s and that had been met with fee increases. The reprieve was short-lived and followed by a period of even greater difficulties. The federal aid under the Veterans Programme was directly related to the number of veterans attending universities, such that the assistance inevitably diminished as the number of veterans able and willing to pursue post-secondary education decreased.

(ii) *Direct Subsidies to Universities, 1951-1967:*

Financial assistance from the Veterans Programme was rapidly diminishing when the federal Government responded to extensive pressure from the university community by introducing a scheme of direct subsidies to the universities. The subsidy programme amounted in each province to 50 cents per capita of the provincial population. In 1957, the per capita subsidy was doubled to \$1.00 and the National Conference of Canadian Universities was made the distributing agency through the Canadian Universities Foundation. The following year, the subsidy was raised to \$1.50, then to \$2.00 in 1962 and finally to \$5.00 in 1966.

The key feature of this scheme was that the grant to each province was determined on the basis of provincial population—not university age population—while the grant to each university was a function of full-time enrolment. Consequently, the per student payment varied widely among provinces, depending on the ratio of university students to total provincial population, the size of the per-student subsidy varying inversely to participation rates.

It has been estimated<sup>(1)</sup> that between 1954 and 1964, federal assistance from this source accounted for 14 per cent to 23 per cent of university income and was always smaller than the provincial grants which represented between 34 per cent to 41 per cent of university revenues.

The direct subsidy scheme prompted the first major federal-provincial confrontation on the constitutionality of federal involvement in the financing of higher education. The crisis was provoked by the unilateral action of the federal government. The provincial governments were not consulted in the distribution of federal aid, their participation was not requested, and they were not made party to the distribution of funds amongst universities. Ottawa seems to have believed that there was no administrative need to do so and to have assumed that since no-one objected to the Veterans scheme, no province would object in this instance.

Le Programme des anciens combattants a été un interlude fort agréable pour les universités, qui traversaient alors une longue période de difficultés financières ayant commencé lors de la dépression des années 1930 et caractérisées par une augmentation des frais d'inscription aux cours. Ce sursis, de courte durée, fut suivi d'une période de difficultés encore plus grandes. L'aide fédérale aux termes du Programme des anciens combattants était directement reliée au nombre d'anciens combattants qui fréquentaient les universités, si bien que leur fréquentation a inévitablement diminué, du fait que le nombre de ceux qui étaient en mesure et désireux de poursuivre des études post-secondaires a diminué.

(ii) *Subventions directes aux universités, 1951-1967:*

L'aide financière destinée au Programme des anciens combattants s'amenuisait rapidement à mesure que le gouvernement fédéral, répondant aux pressions de plus en plus nombreuses des universités, a implanté un système de subventions directes aux universités. Dans chaque province, le programme de subventions était de 50 cents, par habitant. En 1957, la subvention par habitant est passée à \$1 et la Conférence nationale des universités canadiennes est devenue l'organisme d'allocation des subsides, par l'intermédiaire de la Fondation des universités canadiennes. L'année suivante, la subvention a été portée à \$1.50, puis à \$2.00 en 1962 pour atteindre finalement \$5.00 en 1966.

Ce système se caractérisait principalement par le fait que la subvention octroyée à chaque province était fonction de la population—non pas celle en âge d'aller à l'université—alors que la subvention destinée à chaque université dépendait des inscriptions à temps plein. Par conséquent, la part qui revenait à chaque étudiant variait considérablement d'une province à l'autre, compte tenu du pourcentage des étudiants universitaires par rapport à l'ensemble de la population de la province, l'ampleur de la subvention accordée par étudiant étant indirectement proportionnelle au taux de participation.

On estime<sup>(1)</sup> que pour la période allant de 1954 à 1964, l'aide fédérale provenant de cette source représentait de 14 p. 100 à 23 p. 100 du revenu des universités et qu'elle a toujours été moins élevée que les subventions provinciales, lesquelles représentaient 34 p. 100 à 41 p. 100 des revenus des universités.

Le programme des subventions directes a suscité la première grande confrontation entre le gouvernement fédéral et les provinces quant à la constitutionnalité de la participation fédérale au financement de l'enseignement supérieur. Cette crise a été provoquée par l'initiative unilatérale du gouvernement fédéral. Les gouvernements provinciaux n'ont pas été consultés en ce qui concerne la répartition de l'aide fédérale, on n'a pas sollicité leur participation et ils n'ont pas non plus contribué à la répartition des fonds entre les universités. Il semblerait qu'Ottawa n'ait pas vu de raison administrative de le faire et que le gouvernement fédéral soit parti du principe que puisque personne ne s'était objecté au Programme des anciens combattants, aucune province ne s'y opposerait.

<sup>(1)</sup> P. Leslie, *Canadian Universities 1980 and Beyond*, AUCC Policy Study No. 3, AUCC, Ottawa, 1980, p. 147

<sup>(1)</sup> P. Leslie, *Canadian Universities 1980 and Beyond*, AUCC Policy Study No. 3, AUCC, Ottawa, 1980, p. 147



In the absence of consultation after one year, Premier Duplessis instructed Québec universities to reject the federal offer of assistance. The issue was partly resolved in 1960 through a special tax transfer arrangement. The federal Government lowered its tax rate on corporate income by 1 per cent in order to permit Québec to raise its corporate taxes correspondingly. In addition, it was agreed that intergovernmental transfer of funds would be made such that the sum otherwise receivable by Québec universities under the direct subsidy scheme would flow into the provincial treasury.

(iii) *Grants to the Provinces, 1968-1977:*

To the dismay of the universities, the federal Government abandoned its programme of direct subsidies to universities in 1967 and substituted a plan of direct transfer of funds to the provinces. The size of the intergovernmental transfer was based on the operating costs of post-secondary institutions in each province. Ottawa pledged to cover 50 per cent of the operating expenditures through federal tax reductions of 1 per cent on corporate incomes—as in the case of the 1960 agreement with Québec—and a sufficient reduction of personal income tax rates to decrease federal revenue from this source by 4 per cent. The provinces were expected to fill the space vacated by Ottawa through corresponding tax increases. Finally, the scheme involved federal adjustment payments to the provincial treasuries in order to bring the total transfer to the promised 50 per cent.

Ottawa agreed to provide as well an alternate formula which, in effect, was more advantageous to the provinces of Newfoundland, New Brunswick and Prince Edward Island.

The formula was based on a fixed per capita sum (initially \$15) and was not related to university costs or to provincial educational policies.

The provinces were left in full control over the financing of higher education, with no possibility for the federal Government to control its own spending nor to direct spending. When the commitment was made, Ottawa seems to have thought it could meet its obligations on the cheap: Had the yields from the tax points been sufficient to cover its commitment, as was expected, Ottawa would have been able to demonstrate its responsiveness to provincial demands for a larger proportion of shared tax fields, while claiming to carry at least half the cost of post-secondary education. The lure of political gains justified the financial risk.

It must also be recalled that during the seventies more and more provinces came to share Québec's view concerning federal presence in post-secondary education. Provinces increasingly demanded to have more tax room and to determine their own spending priorities without leverage from Ottawa. Federal

En l'absence de consultations après un an, le Premier ministre d'alors, M. Duplessis, a demandé aux universités du Québec de refuser l'aide offerte par le gouvernement fédéral. Cette question a été partiellement résolue en 1960, par l'entremise d'une entente spéciale en matière de transferts fiscaux. Le gouvernement fédéral a réduit de 1 p. 100 son taux d'imposition sur les sociétés, pour permettre au Québec d'augmenter en conséquence ses impôts sur les sociétés. Par ailleurs, il a été convenu que le transfert des fonds entre le gouvernement se ferait de telle manière que la somme qui devrait normalement revenir aux universités du Québec, aux termes du Programme de subventions directes, aboutirait dans les caisses du trésor provincial.

(iii) *Subventions aux provinces, 1968-1977:*

Au grand désarroi des universités, le gouvernement fédéral a abandonné, en 1967, son programme de subventions directes aux universités pour le remplacer par un programme de transferts de fonds directs aux provinces. L'importance des transferts entre ces deux paliers de gouvernement était fonction des frais d'exploitation engagés par les institutions post-secondaires, dans chaque province. Le gouvernement fédéral s'est engagé à couvrir 50 p. 100 des dépenses d'exploitation, par un dégrèvement fiscal de 1 p. 100 sur le revenu des sociétés—comme ce fut le cas pour l'entente conclue avec le Québec, en 1960—et en réduisant suffisamment l'impôt sur le revenu des particuliers, de façon à diminuer de 4 p. 100 les recettes fédérales provenant de cette source. Les provinces étaient censées combler ce manque de participation d'Ottawa en décrétant des hausses fiscales correspondantes. Enfin, ce programme supposait que le gouvernement fédéral procède à des versements de redressement aux trésors provinciaux, de telle sorte que le total des transferts atteigne les 50 p. 100 promis.

Ottawa a également accepté de présenter une formule de rechange qui, en fait, s'avérerait plus avantageuse pour Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard.

Cette formule reposait sur une somme fixe par habitant (de \$15 au départ) et n'avait aucun lien avec les frais engagés par les universités, ni avec les politiques provinciales en matière d'enseignement.

Les provinces se retrouvaient avec le contrôle entier du financement de l'enseignement supérieur, sans que le gouvernement fédéral ne puisse contrôler ses propres dépenses, ni les dépenses directes. Lorsque l'engagement a été pris, il semble qu'Ottawa ait pensé pouvoir s'acquitter de ses obligations à bon compte. Si le rendement des points fiscaux avait suffi à lui permettre de remplir ses engagements comme prévu, le gouvernement fédéral aurait pu prouver qu'il était sensible aux demandes des provinces pour assumer une plus grande part du fardeau fiscal, tout en revendiquant au moins la moitié du coût de l'enseignement post-secondaire. Ce risque financier se justifiait par l'attrait des gains politiques.

Soulignons également que, pendant les années 1970, un plus grand nombre de provinces se sont alignées sur le point de vue du Québec à l'égard de la présence fédérale dans le secteur de l'enseignement post-secondaire. Les provinces réclamaient de plus en plus de libertés fiscales et revendiquaient l'établisse-

leaders recognized the constitutional prerogatives of the provinces in matters of university education, but could not accept a "special deal" with Québec, arguing that special status would inevitably feed the independence movement, or at the least, lead to a checker-board country which would defeat the purposes of federalism. Consequently, Ottawa met pressures from the independence movement with concessions to all provinces.

We may conclude that the evolution of federal participation in the financing of higher education since the Second World War, from specific grants to the universities to an element of the general tax transfer arrangements between Ottawa and the provinces is to a great extent due to the recognition of the constitutional prerogatives of the provinces and in response to growing political pressures from the independence movement in Québec and from the provinces generally. The pressure of events has led the federal Government to assume an almost invisible presence in the financing of post secondary education, with no possibility for Ottawa to influence provincial spending. It must be noted that this was not done in ignorance of the consequences. At the EPF discussions in 1976, Prime Minister Trudeau stated the need for a "national forum" on higher education. University spokesmen have been arguing in the same direction for a decade.<sup>(1)</sup>

One of the major reasons for federal participation in the financing of higher education appears to have been the financial limitations of the provinces which made the financial burden of post-secondary education prohibitive without federal assistance or substantive changes in federal-provincial tax arrangements. Since the tax points ceded since 1968 relate to what had become shared tax fields, it is increasingly difficult to claim these tax points as federal revenue or "property".

ment de leurs propres priorités dans le domaine des dépenses, sans devoir subir les pressions d'Ottawa. Les dirigeants fédéraux ont reconnu, sur le plan constitutionnel, les prerogatives des provinces dans le domaine de l'enseignement universitaire mais n'ont pu accepter une «entente spéciale» avec le Québec, prétextant qu'un statut spécial ne ferait qu'alimenter le mouvement indépendantiste ou, à tout le moins, qu'il diviserait le pays, au détriment du fédéralisme. Par conséquent, Ottawa a réagi aux pressions exercées par le mouvement indépendantiste en faisant des concessions à toutes les provinces.

Nous pourrions conclure en disant que l'évolution de la participation fédérale dans le secteur du financement de l'enseignement supérieur depuis la Deuxième guerre mondiale, à partir des subventions particulières aux universités jusqu'à l'époque des ententes générales de transferts fiscaux entre Ottawa et les provinces est en grande partie attribuable à la reconnaissance des prerogatives constitutionnelles des provinces et, également, aux pressions politiques croissantes exercées par le mouvement indépendantiste du Québec et par l'ensemble des provinces. Les circonstances ont été telles que le gouvernement fédéral a assumé une présence presque invisible dans le secteur du financement de l'enseignement post-secondaire, sans qu'il soit possible pour Ottawa d'influencer les dépenses provinciales. À noter que cela ne s'est pas fait dans l'ignorance des conséquences. Au cours des discussions de 1976 au sujet de FPE, le Premier ministre, M. Trudeau, a souligné la nécessité d'entretenir un «dialogue national» sur l'enseignement supérieur. Les porte-parole des universités réclament un tel dialogue depuis dix ans.<sup>(1)</sup>

L'une des principales raisons militent en faveur de la participation du gouvernement fédéral au financement de l'enseignement supérieur semble être les contraintes financières qui ont été imposées par les provinces, si bien que les frais associés à l'enseignement post-secondaire sont devenus prohibitifs dans l'aide du gouvernement fédéral ou en l'absence de changements importants dans les ententes fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Étant donné que les points fiscaux concédés depuis 1968 se rapportent à ce qui est devenu un champ de taxation partagé, il est de plus en plus difficile de prétendre que ces points fiscaux constituent des recettes fédérales ou «appartiennent» au gouvernement fédéral.

<sup>(1)</sup> See Appendix B, "Toward 2000"

<sup>(1)</sup> Voir Appendice B, «Toward 2000».



## APPENDIX "FISC-23"

SUBMISSION TO  
PARLIAMENTARY TASK-FORCE ON  
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

11 MAY 1981  
8:00 p.m.

West Block  
Room 209

Marshall McLuhan has said that the future of work will consist in learning a living. We do not believe that the Fathers of Confederation intended to confine learning to the responsibility of any Canadian jurisdiction. It is a process fundamental to our future and one in which the federal government has invested heavily in recent years. Indeed, the growth of the federal contribution to support post-secondary learning in the period of the current federal-provincial agreements indicates a strong confidence in the long-term yield of investments in the skills of the Canadian population. Had this confidence on the part of the Government of Canada been matched by the various provinces (other than Quebec) since 1977 Canada would possess a stronger system of post-secondary education than we now can claim.

The Canadian Association for Adult Education is a national voluntary organization which has worked since 1935 to promote opportunities for adult learning and citizenship throughout the country. This submission, on behalf of the Association's Board of Directors, is designed to place before the Task Force a summary of our views on the role of learning in the Canadian community, the need for fundamental changes in the goals and orientation of the post-secondary systems, and the role the federal government should play. Our interest in the work of the Task Force transcends the field of post-secondary education but this submission will focus upon the educational components of federal-provincial fiscal arrangements.

The ends of learning are economic, cultural, social and spiritual. Canadians participate in organized learning in order to attain the skills they need in order to exercise a greater measure of control over the forces that shape their lives. The skills acquired control over the forces that shape their lives. The skills acquired include those useful for employment and productivity, citizenship, the arts, leisure enjoyment, family life and spiritual growth. Seen in this light, it is no wonder that all governments have an interest in learning and that this interest is not confined to governments. The corporation, the labour union and the voluntary organization are all concerned with the instruments of learning. The essence of the learning process is contained in the aphorism as ascribed to Moses Coady:

Give a man a fish  
and he will eat for a day;

## APPENDICE «FISC-23»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ  
AU GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR  
LES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE  
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

Le 11 mai 1981  
20 heures

Édifice de l'Ouest  
Pièce 209

Marshall McLuhan a écrit que l'avenir du travail, ce serait non pas de gagner sa vie, mais d'apprendre à la gagner. Nous ne croyons pas que les Pères de la Confédération aient eu l'intention de réserver à un niveau de gouvernement les compétences en matière d'éducation. Il s'agit d'un processus essentiel pour notre avenir et dans lequel le gouvernement fédéral a investi de grosses sommes ces dernières années. En fait, l'intensification de l'apport fédéral à l'enseignement post-secondaire dans le cadre des accords qui lient actuellement le gouvernement fédéral et les provinces témoigne d'une confiance totale dans les rendements à long terme des investissements effectués dans les compétences du peuple canadien. Si, depuis 1977, les provinces (autres que le Québec) avaient manifesté la même confiance à cet égard que le gouvernement du Canada, notre système d'enseignement post-secondaire serait beaucoup plus solide qu'il ne l'est à l'heure actuelle.

Le Canadian Association for Adult Education (CAAE) est un organisme national bénévole qui travaille depuis 1935 à multiplier à l'échelle nationale les possibilités de formation et d'instruction civique à l'intention des adultes. Ce mémoire, présenté au nom du Conseil d'administration de l'Association, vise à exposer brièvement au groupe de travail nos points de vue sur le rôle de la formation au Canada, les changements qui s'imposent dans les objectifs et l'orientation des systèmes d'enseignement post-secondaire ainsi que sur le rôle que devrait jouer le gouvernement fédéral. L'intérêt que nous portons à la tâche du groupe de travail ne se limite pas à l'enseignement post-secondaire, mais nous insisterons dans ces pages sur le financement de l'éducation dans le cadre des accords fiscaux conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Les objectifs de la formation sont à la fois économiques, culturels, sociaux et spirituels. Les Canadiens s'inscrivent à des cours de formation structurés afin d'acquérir les compétences voulues pour prendre leur destinée en main. Ils acquièrent entre autres les compétences utiles au titre de l'emploi et de la productivité, du civisme, des arts, des loisirs, de la vie de famille et de l'épanouissement spirituel. Sous cet angle, il n'y a rien d'étonnant à ce que tous les gouvernements aient un intérêt, dans le domaine de la formation, mais qui ne leur est toutefois pas exclusif. Tant la société que le syndicat et l'organisme bénévole s'intéressent aux moyens de formation. L'essence du processus de formation est contenu dans cet aphorisme attribué à Moses Coady:

Donne un poisson à un homme  
et il se nourrira ce jour-là;

Teach a man to fish

and he will eat for a lifetime.

It may be no coincidence that the Government of Canada has sponsored three concurrent task forces and committees to inquire simultaneously into aspects of learning: the Special Committee on Employment Opportunities for the '80s and the Federal Cultural Policy Review. We urge members of the Task Force to develop links with these bodies, for the work they are undertaking is linked to your concerns.

A copy of CAAE's submission to the Employment Opportunities for the '80s committee is appended to provide the Task Force with detail on the changing needs of the world of work and their impact on the world of learning.

The current explosion of knowledge and the consequent rapid technological change is creating an increasing number of new occupations in Canada. The same explosion is also reducing the useful duration of any specific skill other than the ability to learn. The product of our present investment in initial education, from early childhood to doctoral studies, is a youth population over-trained and under-employed. We ask them to hang on until they may be needed. They respond with disillusionment, alienation and other symptoms of social cost. Our educational system, at an annual cost of \$20 billion, is becoming increasingly dysfunctional to the rapidly changing needs of our society and our economy. There is an alternative.

In the first eight decades of the twentieth century in Canada we have added on average one year to the length of time a young person stayed in school before entering the world of work. There is no persuasive evidence that this process resulted from a conscious policy. It just happened. And it sucked in the growing investment of educational resources in its wake. The time has come to re-consider this trend and to break the lockstep relationship of learning, earning and retirement. Our educational system must be gradually transformed so that it no longer provides education in a continuous stretch during an individual's youth, but over his whole lifetime in alternation with other activities, in particular, work.

The Organization for Economic Co-operation and Development has recognized this need in recent years. According to OECD: "failure to acquire or exercise at the earliest moment the right to more education generally disenfranchises the individual for good". OECD has called for a fundamental change in the educational systems in western countries towards what they term 'recurrent education'. Its underlying principle is that "the right to education should not be determined in this manner, but that individuals should be able to defer it to a more appropriate stage in their life".

As the attached documentation will bear out, CAAE advocates a system of 'interrupted education', a system of interchange between schooling and employment as the only sane

Montre lui à pêcher

il aura de quoi manger le reste de sa vie

Ce n'est peut-être pas par pure coïncidence que le gouvernement du Canada a confié en même temps à trois groupes de travail et comités le mandat de faire enquête sur les aspects de la formation: le Comité spécial sur les perspectives d'emploi des années 80 et le Comité d'étude de la politique culturelle fédérale. Nous conseillons vivement aux membres du groupe de travail de communiquer avec les représentants de ces organismes puisqu'ils se penchent sur des questions analogues.

Vous trouverez en annexe un exemplaire du mémoire de la CAAE sur les perspectives d'emploi des années 80; ce document renseignera les membres du groupe de travail sur les besoins changeants du monde du travail et leurs répercussions dans le domaine de l'éducation.

L'explosion actuelle des connaissances et les changements techniques qu'elle entraîne engendre sans cesse de nouveaux emplois au Canada. Elle a également pour effet de raccourcir la durée utile de toute compétence spécifique autre que l'aptitude à apprendre. Le produit de notre investissement actuel dans l'enseignement initial, à partir de la petite enfance jusqu'aux études de doctorat, consiste en une population d'adolescents qui doivent subir les effets de l'excès de formation et du sous-emploi. On leur demande de patienter tant qu'on n'aura pas besoin d'eux. Ils sont aussi gagnés par la désillusion, l'aliénation et souffrent d'autres symptômes associés aux coûts sociaux. Notre système d'éducation, à un coût annuel de 20 milliards, répond de moins en moins aux besoins en évolution rapide, de notre société et de notre économie. Il existe toutefois une solution.

Au cours de chacune de huit premières décennies du siècle au Canada, nous avons en moyenne ajouté un an à la période de fréquentation scolaire avant l'entrée sur le marché du travail. Il n'existe aucune preuve convaincante que ce processus a été l'effet d'une volonté délibérée. C'est ce qui s'est passé, voilà tout. Et se sont trouvées engouffrées les investissements croissants des ressources de l'enseignement. Le temps est venu de réexaminer cette tendance et de briser le cycle immuable de l'apprentissage, du travail et de la retraite. Notre système d'éducation doit être transformé graduellement de manière qu'il ne s'agisse plus désormais d'une période ininterrompue de scolarisation entre l'âge de 5 et de 22 ans, mais plutôt d'une alternance avec d'autres activités, tout au cours de la vie et en particulier avec le travail.

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a reconnu ce besoin au cours des dernières années. Selon cet organisme, en refusant d'acquiescer le plus tôt possible une éducation plus avancée ou d'exercer ce droit, l'individu renonce pour toujours à sa formation. L'OCDE a demandé que des changements essentiels soient apportés au système d'éducation dans les pays occidentaux afin d'en arriver à ce qu'elle appelle: «un retour périodique aux études.» Le principe sous-jacent de cette formule veut que le droit à l'éducation ne soit pas déterminé de cette façon mais plutôt que les individus soient autorisés à l'exercer à l'étape de leur vie qui leur convient.

Comme le document ci-joint en fera état, la CAAE préconise comme seule solution sensée un système de fragmentation de la période de formation, c'est-à-dire l'alternance de périodes



alternative. The traditional pattern of schooling can be seen as a major cause of the inflexibility of our economic system. The training resources of the present 'initial' system are simply incapable of responding to rapid fluctuations in the need for skilled workers. Over-train, under-utilize is not only wasteful; it is also highly inflexible. Other countries have pyramided more effectively their employment needs in, for example, legal, medical and industrial services. Elsewhere para-professionals at many levels replace the Canadian reliance on high-cost professional service.

The flexibility of an interrupted educational model will permit an individual to make choices about career preparation in the light of his own strengths as well as on the basis of more short-term, and therefore accurate, predictions about economic trends. As the OECD has pointed out, this interrupted style also offers a second chance to those who missed an opportunity to acquire a skill in their youth, during the initial cycle, or whose skill has been rendered obsolete by technological change.

Seen on a world scale, public policies and practices directed towards the education of adults (as with children) play an important role in the allocation (or re-allocation) of resources in a national economy and society. Evidence within the western (OECD) community indicates a wide range of approaches to education as an allocation tool. Canada ranks among those countries for whom education, and in particular, post-secondary education, is a 'verticalizing' force, a device for re-distributing opportunities away from those in greatest need. We believe that strong arguments can be assembled to suggest that the current practice of post-secondary education in Canada works against the federal goal of allocating limited resources to those Canadians in greatest need. The investment in post-secondary learning in recent years by the federal government has worked against its stated goal of income redistribution, and precisely because of the long-lasting results of education upon an individual, this investment will continue to produce opportunity gaps over decades and generations.

In his recent Budget address, the Minister of Finance, on behalf of the Government of Canada articulated the desire of the government to focus upon those in need. The Cabinet's Social Development Committee has referred to priorities towards women, the handicapped, youth, the aged and native people. And if, as the Minister of National Health and Welfare has suggested, educational spending by the federal government is working against its goals, should the spending be redirected? CAAE advocates that the government consider its spending upon education as a critical investment but that it *begin* to consider seriously the goals or ends of its investment and to insist upon progress towards the attainment of those goals.

It is a regrettable tendency of very large systems to ignore questions of goals and values. But the future of Canadian education mandates a thorough examination of future needs

d'études et de travail. Le système d'enseignement traditionnel peut être considéré comme une cause principale de la rigidité de notre système économique. Les ressources de formation de notre système actuel ne peuvent tout simplement pas répondre aux fluctuations rapides des besoins en main-d'œuvre spécialisée. Outre le fait que l'excès de formation et le sous-emploi sont peu rentables, ils laissent peu de place à la souplesse. D'autres pays ont su mieux que nous, répartir le travail entre les divers niveaux de compétence, notamment dans les domaines juridique, médical et industriel. Ailleurs, des techniciens offrent à de nombreux niveaux les services pour lesquels le Canada doit recourir à des professionnels qui coûtent très cher.

La souplesse de la fragmentation de la période de formation permettra à un individu de faire des choix de carrière selon son propre potentiel et en fonction de prédictions à plus court terme, par conséquent plus précises, sur les tendances économiques. Comme l'a souligné l'OCDE, cette formule offre également une deuxième chance aux personnes qui n'avaient pu acquérir des compétences quand elles étaient jeunes, au cours du cycle initial, ou à celles dont les compétences sont tombées en désuétude à cause d'un changement technologique.

A l'échelle mondiale, les programmes et pratiques des pouvoirs publics dans le domaine de l'éducation des adultes (comme des enfants) jouent un rôle important dans la répartition (ou la réaffectation) des ressources dans l'économie et la société nationales. Dans le monde occidental (OCDE), les conceptions de l'éducation comme outil d'affectation des ressources sont diverses. Le Canada se range parmi les pays où l'éducation et l'éducation post-secondaire en particulier, est une force qui tend à créer des classes, car elle opère une répartition qui se fait aux dépens des plus démunis. Il est possible de démontrer par des arguments solides que le système actuel d'éducation post-secondaire au Canada va à l'encontre de l'objectif fédéral qui consiste à attribuer les ressources limitées aux Canadiens qui en ont le plus besoin. Les crédits engagés par le gouvernement fédéral au cours des dernières années au titre de l'enseignement post-secondaire sont allés à l'encontre de son objectif déclaré de redistribuer les revenus et, c'est précisément en raison des conséquences durables du système d'éducation sur chaque individu, que ces investissements continueront d'engendrer des injustices au cours des prochaines décennies et pour les générations à venir.

Dans son dernier exposé budgétaire, le ministre des Finances, au nom du gouvernement du Canada, a déclaré que le gouvernement voulait avant tout soulager ceux dont les besoins sont les plus grands. Le Comité du développement social du Cabinet a dit que la priorité serait accordée aux femmes, aux handicapés, aux jeunes, aux personnes âgées ainsi qu'aux autochtones. Et si, comme l'a laissé entendre le ministre de la Santé nationale et du Bien-être, les dépenses prévues par le gouvernement fédéral au titre de l'éducation vont à l'encontre de ces objectifs, ces dernières devraient-elles alors être réaffectées? Le CAAE recommande que le gouvernement considère ses dépenses au chapitre de l'enseignement comme un investissement essentiel et qu'il ne tarde pas à réfléchir sérieusement aux objectifs de ses investissements et à insister afin que des progrès soient réalisés dans la poursuite de ces objectifs.

Il est malheureux que des systèmes de grande envergure aient tendance à ne tenir aucun compte des questions d'objectifs et de valeurs. Toutefois, l'avenir de l'éducation au Canada

and strategies for response. It may be an ironic co-incidence that few among the witnesses from the educational community reported by the press to have addressed this Task Force to date have addressed the need for re-consideration of education goals. Institutions are extremely pre-occupied with resources at a time when the federal government has demonstrated its strongest commitment ever to post-secondary learning through the allocation of ever-increasing resources to the provinces for this purpose.

The current discussion over the future federal role represents an opportunity to involve the greater community: business, labour, and the voluntary sector in the articulation of new strategies for the transformation of our educational system. The questions involved are far too important to be left to the so-called experts.

In its study of the available data on who-pays-for-what in Canadian post-secondary education, CAAE has been surprised to learn the extent to which the federal government's share of the total cost of post-secondary learning has increased since the commencement of the established programs financing regime in 1977. Press reports and ministerial statements of the time suggested that the departure from shared-cost arrangements was motivated in part by a federal wish to obtain more control over its educational spending. In fact the evidence now available to us suggests that, far from reducing its burden, or even the level of annual increase, the federal share has increased rapidly, not just during the first, catch-up and redistribution year (1977-78), but each year thereafter. Our best estimate is that the current (1980) distribution of spending between federal, provincial and other (student fees, charitable gifts, etc.) sources is:

	Federal	Provincial	Other
Newfoundland	89%	1%	10%
Prince Edward Island	110%	(30%)	20%
Nova Scotia	63%	19%	18%
New Brunswick	93%	(10%)	17%
Quebec	50%	37%	13%
Ontario	61%	20%	19%
Manitoba	71%	15%	14%
Saskatchewan	61%	25%	14%
Alberta	51%	37%	12%
British Columbia	55%	31%	14%
Canada (excl. territories)	58%	27%	15%

exige une étude approfondie des besoins éventuels ainsi que des stratégies à employer. Quelle ironie du sort que parmi les témoins du domaine de l'éducation dont ont parlé les médias et qui ont comparu devant les membres du groupe de travail il s'en est trouvé très peu qui aient parlé jusqu'à maintenant de la nécessité de réexaminer les objectifs. Les institutions sont très préoccupées de leurs ressources alors que le gouvernement fédéral a marqué son ferme engagement à l'égard de l'enseignement post-secondaire en accordant aux provinces à ce titre des ressources toujours plus considérables.

Les discussions actuelles sur l'avenir du rôle du gouvernement fédéral offrent à toute la collectivité une occasion de participer: les entreprises, les travailleurs ainsi que les organismes bénévoles pourront élaborer de nouvelles stratégies permettant de transformer notre système d'éducation. Les questions en cause sont beaucoup trop importantes pour qu'on les laisse entre les mains de prétendus spécialistes.

Dans le cadre de son étude des données disponibles sur l'origine des crédits dans le domaine de l'enseignement post-secondaire, la CAAE a été surprise de constater jusqu'à quel point la contribution du gouvernement fédéral à l'ensemble des coûts de l'éducation post-secondaire s'était accrue depuis l'adoption en 1977 du régime de financement des programmes établis. D'après certains articles de journaux et certaines déclarations du Ministre de l'époque, l'abandon des programmes à frais partagés aurait été en partie provoqué par le désir du fédéral de contrôler davantage ses dépenses dans le domaine de l'éducation. De fait, d'après ce qui se passe à l'heure actuelle, loin de diminuer le fardeau ou même le niveau d'accroissement annuel, la part du gouvernement fédéral s'est accrue rapidement, non seulement au cours de la première année de rattrapage et de redistribution (1977-1978) mais chaque année par la suite. Nous estimons au mieux que la répartition actuelle (1980) des dépenses entre les sources fédérales, provinciales et autres (frais de scolarité, dons de charité, etc) est la suivante:

	Fédérales	Provinciales	Autres
Terre-Neuve	89%	1%	10%
Île-du-Prince-Édouard	110%	(30%)	20%
Nouvelle-Écosse	63%	19%	18%
Nouveau-Brunswick	93%	(10%)	17%
Québec	50%	37%	13%
Ontario	61%	20%	19%
Manitoba	71%	15%	14%
Saskatchewan	61%	25%	14%
Alberta	51%	37%	12%
Colombie-Britannique	55%	31%	14%
Canada (sauf les territoires)	58%	27%	15%

This suggests a redistribution in the burden of financing post-secondary education towards the federal government and away from the provinces since the end of the old regime of almost 10 per cent.

Cela laisse supposer un déplacement de presque 10 p. 100 du fardeau du financement de l'enseignement post-secondaire vers le gouvernement fédéral et ce, depuis la fin de l'ancien régime.



Yet the funds have not in all cases reached the institutions, let alone the students. Notably in Ontario, Manitoba and New Brunswick, the post-secondary institutions have been starved in recent years and the effect of the increased federal commitment has been to make available to the provincial treasury additional funds for other purposes. Seen another way, student fees in Prince Edward Island can be argued to have been transferred to road-building or similar non-educational purposes. CAAE does not accept the argument that the transfer of personal or corporate taxing room to the provinces absolves the province concerned from its responsibility to devote that resource to a stated goal. The agreement was struck in order to finance post-secondary education and the transfer was undertaken to give effect to that agreement. Sophistry to the contrary is out of favour, even in the halls of learning!

CAAE prefers to believe that the intention of the federal government was to support post-secondary learning, and not merely to effect a fiscal transfer for general purposes in 1977. If one accepts neither hypothesis, it is clear that the federal side was "taken to the cleaners" by the provinces. How can the federal side negotiate more effectively in the forthcoming discussions on fiscal arrangements and established programs financing if its goals include promoting learning opportunities for Canadians? CAAE can offer some preliminary suggestions:

1. *Goals:* The Government of Canada should articulate a rationale for its investment to support post-secondary learning. These goals should include

- agreement upon the long-range transformation of the post-secondary system towards interrupted education
- opening up post-secondary learning to women, the handicapped, the older adult and the native Canadian on a basis approaching that of other Canadians
- promoting a sense of Canadian identity and of participation and belonging in the Canadian community

2. The Government of Canada should seek agreement upon *indicators* and targets towards the accomplishment of its goals and should measure progress towards their attainment.

3. The federal government has an unincumbered *right to contract* with individual Canadians. *Students* can be supported through a voucher system just as surely as they can be supported through a system of student loans. Increasing the flow of resources from the federal treasury to the educational institutions through the students rather than the provincial treasuries would have the effect of making the institutions more responsive to the learners' needs. A *federal drawing-right to post-secondary education* could be established. The government would be seen to be investing, not in the educational institution, but in the right to learn of the individual Canadian. In several European countries this system exists

Pourtant, dans certains cas, les crédits n'ont pas encore été remis aux institutions, encore moins aux étudiants. Plus particulièrement en Ontario, au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, les institutions post-secondaires ont été privées de fonds au cours des dernières années et les crédits accordés par le gouvernement fédéral ont été versés au trésor provincial et ont servi à d'autres fins. On pourrait aussi soutenir que les frais de scolarité à l'Île-du-Prince-Édouard ont servi à la construction de routes ou à d'autres fins étrangères à l'enseignement. La CAAE rejette l'argument selon lequel le transfert aux provinces d'une partie de l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés dégage celles-ci du devoir de consacrer ces ressources à l'objectif fixé. L'accord a été conclu afin de financer l'enseignement post-secondaire et le transfert des pouvoirs a été effectué afin de concrétiser cet accord. Il serait spécieux de soutenir le contraire même dans les hautes sphères du savoir!

La CAAE préfère croire que l'intention du gouvernement fédéral était, en 1977, d'aider à financer l'enseignement post-secondaire et non simplement d'effectuer un transfert fiscal à des fins générales. Si l'on rejette ces deux hypothèses, il ressort clairement que les provinces n'ont fait que soutirer le maximum du gouvernement fédéral. Comment ce dernier peut-il négocier plus efficacement lors des discussions à venir sur les accords fiscaux et le financement des programmes établis si son objectif est notamment d'améliorer les possibilités de formation des Canadiens? La CAAE soumet les recommandations provisoires suivantes:

1. *Objectifs:* Le gouvernement du Canada devrait se fixer les objectifs suivants en matière de financement de l'enseignement postsecondaire:

- conclure un accord en vue d'une réforme à long terme du système d'enseignement post-secondaire qui permettrait une interruption des études.
- rendre l'enseignement postsecondaire pratiquement aussi accessible aux femmes, aux handicapés, aux adultes d'âge mûr et aux autochtones qu'à tous les autres Canadiens.
- favoriser l'épanouissement de l'identité canadienne ainsi que la participation et le sentiment d'appartenance à la communauté canadienne.

2. Le gouvernement du Canada devrait s'attacher à favoriser un consensus au sujet des *indicateurs* et cibles permettant d'atteindre ses objectifs et devrait évaluer périodiquement les progrès réalisés.

3. Le gouvernement fédéral a le plein *droit* de conclure des contrats avec des particuliers canadiens. *Les étudiants* peuvent tout aussi bien recevoir une aide financière par l'intermédiaire d'un système de pièces comptables que par celle du système des prêts-étudiants. Les établissements d'enseignement seraient plus sensibles aux besoins des étudiants si le Trésor fédéral augmentait les ressources qu'il leur accorde par le biais des étudiants et non des trésors provinciaux. Le gouvernement fédéral pourrait *s'octroyer un droit de tirage par rapport à l'enseignement post-secondaire*. On considérerait ainsi que le gouvernement investit non dans les établissements scolaires, mais dans les possibilités de formation de chaque Canadien.

under the name 'paid educational leave' or educational 'leave of absence'. In the case of part-time learners who are employed, the financing can be shared through tax benefits with the employer.

4. Consistent with these recommendations, the federal government should eschew any agreement proposed which refers to "post-secondary age" or the 18 to 24 age group of cohorts. Such thinking is outdated and inappropriate to the learning needs of the 1980s and 1990s.

5. The federal government should *establish an "innovations" fund* to enable institutions and voluntary organizations to undertake demonstration projects of national importance which work towards its goals. This fund could be considered as a ventures capital resource to stimulate widespread application thereafter. In the United States the Foundation sector plays a similar role.

6. The structure of any future federal-provincial agreement should create *incentives* for the provinces to work to attain agreed goals. The present agreements have provided to some provinces incentives (which have been followed) not to devote resources to post-secondary learning.

7. The principle of *linkages* between post-secondary funding negotiations and other public policy negotiations should be eliminated. In a fashion similar to the agreement not to pursue linkages in bilateral relations with our American neighbour, the issue of post-secondary education should stand on its own so that it may be considered in view of educational goals.

8. The *impact* of current federal spending (now running nationally at twice the level of the combined provincial spending) on post-secondary education is minimal. The influence of a level of government upon policy and practice should be proportional to its investment.

9. The federal government should build a capacity to *monitor* and project its influence and spending in the field of post-secondary education. This function requires a highly skilled staff cadre not hitherto in evidence in any part of the federal public service.

10. The federal government should publish and insist upon the *availability of current data* from all levels of government and from educational institutions to report to the Canadian public upon the various sources of spending to support post-secondary learning. The absence of this information at present is shockingly negligent. The issue of 'visibility' is entirely within the capacity of the Government of Canada to resolve. To this end, and in the short term, CAAE has proposed to the federal government a project to ascertain, analyse and disseminate widely a factual study of the sources of funding for post-secondary education together with an issue statement to promote informed public discussion and debate about the goals and ends of public support for post-secondary education.

Dans plusieurs pays d'Europe, ce système existe sous le nom de congé d'études payé ou de «congé d'éducation». Dans le cas des étudiants à temps partiel occupant un emploi, l'employeur peut participer au financement des études par l'intermédiaire d'avantages fiscaux.

4. Conformément à l'esprit de ces recommandations, le gouvernement fédéral devrait s'abstenir de conclure des accords qui feraient allusion à «l'âge postsecondaire» ou au groupe d'âge des 18 à 24 ans. Cette optique désuète est incompatible avec les besoins en formation propres aux années 80 et 90.

5. Dans le but d'atteindre ses objectifs, le gouvernement fédéral devrait *créer un fonds destiné aux «innovations»* pour permettre aux établissements scolaires et aux organismes bénévoles de mettre en œuvre des projets pilotes à l'échelle nationale. Ce fonds devrait être considéré comme du capital-risque en vue d'en répandre ultérieurement l'usage. Ainsi, aux États-Unis, les fondations jouent un rôle important.

6. Tout futur accord fédéral-provincial devrait comporter *des mesures incitatives* poussant les provinces à collaborer avec le gouvernement fédéral pour atteindre les objectifs fixés. Les accords actuels ont incité certaines provinces (qui ont servi de modèle) à ménager les ressources qu'elles affectaient à l'enseignement postsecondaire.

7. Il convient de supprimer la pratique qui consiste à lier les négociations en matière de financement de l'enseignement postsecondaire à d'autres négociations portant sur les politiques d'intérêt public. De façon analogue, il convient de ne pas lier les relations bilatérales avec notre voisin américain afin que la question de l'enseignement postsecondaire soit étudiée en elle-même en fonction d'objectifs pédagogiques précis.

8. *L'incidence* des dépenses actuelles du gouvernement fédéral (qui représentent, à l'échelle nationale, le double de l'ensemble des dépenses provinciales dans ce domaine) consacrées à l'enseignement postsecondaire est minime. L'influence d'un niveau de gouvernement sur les politiques et les pratiques d'ordre scolaire devrait être proportionnelle à ses investissements dans le domaine.

9. Le gouvernement fédéral devrait s'attacher à *surveiller* et à prévoir son influence et ses dépenses en matière d'enseignement postsecondaire. Cela exigerait que la Fonction publique se dote dorénavant de cadres hautement spécialisés dans ce domaine.

10. Le gouvernement fédéral devrait publier *les données dont disposent* tous les niveaux de gouvernement et les établissements scolaires et insister pour que ceux-ci les rendent publiques afin d'informer les Canadiens des diverses sources de financement de l'enseignement postsecondaire. Cette lacune sur le plan de l'information dénote une négligence choquante. Le gouvernement du Canada a tous les pouvoirs voulus pour assurer cette «transparence». Dans ce but, et à court terme, la CAAE a proposé au gouvernement fédéral un projet en vue de réaliser, d'analyser et de diffuser une étude objective des sources de financement de l'enseignement postsecondaire ainsi qu'un exposé des points fondamentaux afin de favoriser une discussion et un débat publics plus éclairés au sujet des buts et objectifs du financement public de l'enseignement postsecondaire.



The stakes in the forthcoming negotiations are high. And not just in the sense of who-pays-for-what. In a recent speech to the Conference Board of Canada, Robert Bandeen, President and chief Executive Officer of Canadian National said:

Today the working world is changing even faster than in 1972, and the concept of continuing education seems even more appropriate, for individuals and for the companies they work for. By upgrading and modifying their skills throughout their careers, people gain more control over their destiny, and more security against changing technology and economic conditions. . . . A skilled work-force, backed up by well-focused training programs is the most reliable engine of wealth in today's economic conditions. The most successful economies I've mentioned—Japan and the New England economy—rely on this factor above all. Skill is the most valuable resource in today's economic conditions. In Canada we've always wanted to be more than hewers of wood and drawers of water, to gain more control over our own destiny as a country. The way to do this is the same for a country as it is for a person: to learn to do other things better.

#### Attachments:

- A. House of Commons Special Committee on *Employment Opportunities for the '80s*, 8 December 1980, pp. 14-A-16/21, Submission by Walter Pitman, President, Canadian Association for Adult Education.
- B. *Globe & Mail*, 2 May 1981, *How the System Fails the Students*, page 10, by Walter Pitman.

Ian Morrison  
11 May 1981

L'enjeu des négociations à venir est élevé. Il ne s'agit pas simplement d'établir qui défraiera le coût des programmes postsecondaires. Dans un discours qu'il prononçait récemment devant le Conference Board of Canada, M. Robert Bandeen, président et administrateur en chef du Canadien national affirmait:

Aujourd'hui, le monde du travail change encore plus rapidement qu'en 1972 et le concept de l'éducation permanente semble encore plus approprié pour les particuliers et pour les sociétés pour lesquelles ils travaillent. En améliorant et en modifiant leurs compétences en cours de carrière, les travailleurs prennent davantage en main leur destinée et se protègent ainsi contre les difficultés engendrés par l'évolution de la technologie et de conjoncture . . . Une population active spécialisée ainsi que des programmes de formation bien adaptés sont les sources les plus fiables de richesse, compte tenu de la situation économique actuelle. Les économies les plus florissantes que j'ai mentionnées, celles du Japon et de la Nouvelle-Angleterre, attachent une grande importance à ce facteur. La spécialisation est la ressource la plus précieuse de nos jours. Au Canada, nous avons toujours voulu être davantage que des coupeurs de bois et des porteurs d'eau afin de prendre en main la destinée de notre pays. Il en va des pays comme des individus: et faut apprendre à diversifier ses compétences.

#### Pièces jointes:

- A. Comité spécial de la Chambre des communes sur les *perspectives d'emploi dans les années 80*, 8 décembre 1980, p. 14-A-16/21, mémoire présenté par M. Walter Pitman, président, Canadian Association for Adult Education.
- B. *Globe and Mail*, 2 mai 1981, *How the System Fails the Students*, p. 10, par M. Walter Pitman.

Ian Morrison  
le 11 mai 1981

## APPENDIX "EMPL-16"

BRIEF TO  
PARLIAMENTARY TASK FORCE ON  
EMPLOYMENT OPPORTUNITIES FOR THE '80's  
HOUSE OF COMMONS

SUBMITTED BY  
WALTER PITMAN  
PRÉSIDENT

## CANADIAN ASSOCIATION FOR ADULT EDUCATION

The rationale for suggesting a restructuring of educational provision derives both from the shortcomings of the present system and from changes in the world of work which demand a greater flexibility. Failure to acquire or exercise at the earliest moment the right to more education generally disenfranchises the individual for good. The underlying principle of recurrent education is that the right to education should not be determined in this manner, but that individuals should be able to defer it to a more appropriate stage of their life.

The suggestion that conventional post-compulsory educational provision, labour market training and adult education should be co-ordinated on this basis implies a challenge to educational institutions to adjust their admission policies and teaching methods; to employers to redefine their approach to the design of work and to review their social responsibilities; and to governments to forge links between education, manpower, employment and social policies which will make available to the individual a more flexible pattern of education, work and leisure.

Organization for Economic  
Co-operation and Development  
1975

At the October 1978 First Ministers' conference, the Prime Minister corrected one of the provincial premiers who referred to education as an exclusive provincial responsibility. The Prime Minister said that it was not so, that the federal government also had responsibilities in the field of education. And his statement passed without contradiction.

It is worth noting that Section 93 of the British North America Act does not say, as is often supposed, that all education is the responsibility of the provinces: "In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education . . .". Of course each province and territory has the responsibility for running an educational system within its area of jurisdiction.

The constitution does not absolve the federal government of responsibility for educational processes inevitably carried out by instruments within federal jurisdiction. Above all, the constitution does not rule out federal-provincial evolution of educational policy for Canada.

## APPENDICE «EMPL-16»

MÉMOIRE AU GROUPE DE  
TRAVAIL PARLEMENTAIRE  
SUR LES PERSPECTIVES D'EMPLOI POUR LES  
ANNÉES 80  
CHAMBRE DES COMMUNES

PRÉSENTÉ PAR  
WALTER PITMAN  
PRÉSIDENT

## CANADIAN ASSOCIATION FOR ADULT EDUCATION

La proposition visant à restructurer le système d'éducation s'explique à la fois par les lacunes du système actuel et les changements survenus sur le marché du travail, qui exigent une plus grande souplesse. En refusant d'acquiescer le plus tôt possible une éducation plus avancée ou d'exercer ce droit, l'individu renonce pour toujours à cette formation. Le principe qui sous-tend un retour périodique aux études veut que le droit à l'éducation ne soit pas déterminé de cette façon, mais plutôt que les individus doivent pouvoir l'exercer à l'étape de leur vie qui leur convient.

Si l'on veut assurer la coordination entre les programmes traditionnels d'études supérieures et la formation en cours d'emploi ainsi que l'éducation des adultes, les maisons d'enseignement devront rajuster leurs politiques d'admission et leurs méthodes d'enseignement, les employeurs devront modifier leur attitude à l'égard du travail et réexaminer leurs responsabilités sociales; et, enfin, les gouvernements devront établir des liens entre l'éducation, la main-d'œuvre, l'emploi et les politiques sociales qui permettront à l'individu d'associer de façon plus souple les études, le travail et les loisirs.

Organisation de coopération  
et de développement économique  
1975

Lors de la Conférence des premiers ministres, en octobre 1978, le premier ministre a rappelé à un de ses collègues des provinces qui faisait allusion à l'éducation comme responsabilité provinciale exclusive que le gouvernement fédéral avait aussi des responsabilités dans le secteur de l'éducation. Et personne n'a contesté cette affirmation.

Il est intéressant de noter que l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne dit pas, comme on le suppose souvent, que les provinces sont entièrement responsables de l'éducation mais plutôt: . . . «Dans chaque province, la législature pourra exclusivement décréter des lois relatives à l'éducation . . .». Évidemment, chaque province et territoire a la responsabilité de diriger un système d'éducation sur son territoire propre.

La Constitution ne dispense pas le gouvernement fédéral de sa responsabilité en matière d'éducation, qui est inévitablement exercée par des instruments de compétence fédérale. En outre, la Constitution n'empêche pas le gouvernement fédéral et les provinces pour faire évoluer les politiques d'éducation au Canada.



The federal expenditure on education and on university research in 1978/79 is approximately \$3.8 billion. How did the federal involvement come about? It is simply that throughout our history, the Government of Canada has often been called upon to play an active educational role, to fulfill real needs, to resolve national problems, to define and initiate activities in the national interest.

Honourable John Roberts  
Secretary of State  
November 22, 1978

There are few who face the 80's with great confidence and assurance in spite of Canada's advantages in natural resources and political stability. There is growing recognition of the fact that Canadians cannot depend on cheap energy, on the availability of cheap capital. We face severe competition in selling our natural resources in world markets and we are coming to question whether we can continue as a nation while allowing further erosion of our capacity for economic decision-making. We also share the frustration of the western world in trying to cope simultaneously with unemployment and inflation.

In short, Canada's future appears to depend increasingly on how effectively we nurture our "boundless resource", the people of this country and their potential skills.

The Canadian Association for Adult Education has, since 1935, emphasized the importance of increasing accessibility to learning opportunities of those who have left a formal education system largely devoted to the needs of children, adolescents and youths. It has become conventional wisdom in the last few years that a fast-changing society dependent on an exploding knowledge base itself depends upon opportunities for learning throughout a life-time.

Our future prospects are linked to our capacity to break the consecutive pattern of learning, earning and retirement. Access to learning in appropriate alternation with work is particularly essential in the labour force as jobs change and the expectations of employers and employees shift. Yet institutional practice lags far behind community needs. There is little doubt that the model of continuous education from the age of 5 to 18 or 22 years followed by very minimal participation in learning either financially or institutionally after that point, is not a rational response to the emerging needs of a modern society.

The CAAE has stressed the importance of other models, involving an *interrupted* style allowing individuals an opportunity to return to college, university or other appropriate institutions on a full-time basis. The CAAE's commitment to the mechanism of Paid Education Leave as a means for individual renewal is an element of this thrust.

As well, of course, CAAE has encouraged the extension of services to adults in the evenings and weekends, allowing those who must continue to support themselves and their families the change to learn new skills.

En 1978-1979, les autorités fédérales ont consacré à l'éducation et à la recherche universitaire quelque \$3.8 milliards. D'où vient cette participation du fédéral? C'est simplement qu'au cours de notre histoire, le gouvernement du Canada a souvent été appelé à jouer un rôle actif dans le secteur de l'éducation, pour répondre à des besoins réels, résoudre des problèmes nationaux, concevoir et lancer des programmes dans l'intérêt national.

L'honorable John Roberts,  
Secrétaire d'État  
Le 22 novembre 1978

Rares sont ceux qui abordent les années 80 avec beaucoup de confiance et d'assurance malgré la situation privilégiée du Canada sur le plan des ressources naturelles et de la stabilité politique. On reconnaît de plus en plus que les Canadiens ne peuvent pas espérer de l'énergie et des capitaux à bon marché. Nous devons faire face à une concurrence très vive pour vendre nos ressources naturelles sur les marchés mondiaux et nous commençons à nous demander si nous pourrions continuer à survivre comme pays tout en laissant s'effriter davantage notre capacité de prise de décisions dans le secteur économique. Nous partageons également les frustrations du monde occidental en essayant de lutter simultanément contre le chômage et l'inflation.

Bref, l'avenir du Canada semble dépendre de plus en plus de l'efficacité avec laquelle nous exploiterons nos «ressources illimitées» le potentiel de notre capital humain.

La Canadian Association for Adult Education insiste depuis 1935 sur l'importance d'un meilleur accès à l'éducation pour ceux qui ont abandonné la filière normale en grande partie orientée vers les besoins des enfants, des adolescents et des jeunes gens. On considère depuis quelques années qu'il est sage pour une société en pleine évolution fondée sur des connaissances nouvelles, de multiplier la possibilité de formation tout au long de la vie.

Notre avenir dépend de notre capacité de briser le cycle apprentissage, travail, retraite. L'alternance de périodes d'étude et de travail devient particulièrement essentielle pour la population active à mesure que les emplois évoluent et que les attentes des employeurs et des employés changent aussi. Mais les institutions tardent à s'adapter aux besoins de la collectivité. Il est probable qu'une période ininterrompue d'étude entre l'âge de 5 ans et 18 ou même 22 ans, avec une participation financière et institutionnelle très minime à la formation par la suite, ne constitue pas une réponse satisfaisante aux besoins qui surgissent dans une société moderne.

La CAAE a souligné l'importance des autres modèles, permettant par exemple une interruption du travail pour faciliter le retour à temps plein au collège, à l'université ou dans d'autres établissements. Le congé d'études payé que préconise la CAAE pour faciliter le recyclage va justement dans ce sens.

Il va de soi que la CAAE favorise les services de formation offerts aux adultes le soir et en week-end, car ceux-ci peuvent continuer à travailler pour subir à leurs besoins et ceux de leur famille tout en acquérant de nouvelles compétences.

The CAAE considers continuing education as significantly more than vocational education or re-training. People must have a chance to renew themselves as parents, citizens, indeed, as human beings—as well as workers.

However, the satisfaction of a job which challenges the present and potential skill is a critical element of a satisfying life-style. The spectre of Canada's young people being unable to take these kinds of jobs because the educational system fails to motivate or prepare them is one which distresses the CAAE. For many years, Canada has depended upon other countries' educational systems to prepare people to come to Canada as immigrants and supply skills which our schools have been unable or unwilling to provide. For many years, people have been recruited from other lands to take skilled jobs in Canada at a time when the country has one of the highest levels of youth unemployment in the western world.

An immediate remedy is an improved re-training process—in sort, a significant shift to adult learning. Indeed, in a economy in which present jobs change and new jobs demanding new skills emerge quickly, an efficient network of continuing education services is crucial.

At the present time, there is a recognized shortage of skilled workers—tool and die makers, metal workers, machinists. But this is only a small part of the problem. The need for more relevantly prepared workers is to be found at every level, particularly at the middle management, high level technician, technologist level. The lack of individuals available for such positions is hidden first by the immigration of people with skills at this level, and even more important, by the under-employment (and possibly over-payment on the basis of qualifications) of professional graduates.

In Canada, we produce five engineers for each technologist—other industrial countries produce five technologists for each engineer. The social cost for specific over-training (note: not over-education), the effect of under-employment, the cost of such a lack of alignment as we compete around the world, is staggering. As a nation we stand alone in our lack of attention to this "middle" ground and the gap in the core of our industrial system is alarming. It relates directly to the incapacity of our industry to compete effectively in world markets. It relates directly to the lack of inventiveness which dogs the future of our manufacturing and related industries. It provides an opportunity for multinational corporations to argue the case for doing their research in other jurisdictions.

In the business sector the situation is equally distressing. The U.S. has in its population about four times as many M.B.A.'s per capita as Canada. In the light of the financial crisis at the post-secondary level and its unequal impact on business schools, the best institutions in the U.S. spend four times per student what our universities are able to spend. The business enrollment in our institutions is about 12 per cent of the total student population—but they receive only 3.7 to 4.7 of the budget. And the purely undergraduate education at a polytechnic like Ryerson is comparatively further starved.

La CAAE estime que l'éducation permanente représente beaucoup plus que la formation professionnelle ou le recyclage. Chacun doit avoir la possibilité de se renouveler comme parent, citoyen, voire comme être humain—aussi bien que travailleur.

Cependant, la satisfaction que procure un emploi qui force le travailleur à faire appel à toutes ses compétences, à tout son potentiel constitue un élément à ne pas négliger. La CAAE trouve déplorable le spectacle de jeunes Canadiens incapables d'accéder à certains emplois parce que le système d'éducation ne les a pas motivés, ne les a pas préparés. Depuis de nombreuses années, le Canada compte sur les systèmes d'éducation d'autres pays pour préparer des spécialistes qui viennent au Canada comme immigrants et apportent avec eux des compétences que nos établissements ne peuvent ou ne veulent pas dispenser. Depuis bien longtemps, on recrute des personnes à l'étranger pour des emplois spécialisés au Canada à une époque où notre pays connaît un des taux de chômage, chez les jeunes, les plus élevés du monde occidental.

La solution immédiate consisterait à améliorer le processus de recyclage—bref, à s'orienter résolument vers l'éducation des adultes. En fait, dans une économie où les emplois évoluent et où les nouveaux emplois exigent de nouvelles compétences, un réseau efficace de services d'éducation permanente est vital.

On reconnaît qu'il existe actuellement une pénurie d'ouvriers spécialisés—outilleurs et matriciers, forgerons, métallurgistes, machinistes. Mais cela n'est qu'une petite partie du problème. Le besoin de travailleurs mieux préparés se retrouve à tous les niveaux, particulièrement à celui des cadres intermédiaires, des techniciens hautement spécialisés et des technologues. La pénurie de spécialistes pour remplir ces postes est comblée d'abord par l'immigration de spécialistes mais plus encore, par le sous-emploi (et peut-être même la sur-rémunération des compétences de professionnels diplômés).

Au Canada nous formons cinq ingénieurs pour chaque technologue tandis que dans d'autre pays industriels, c'est l'inverse. Les coûts sociaux que représente cet excès de formation (et non d'éducation), les conséquences du sous-emploi, les coûts de ce déséquilibre pour notre compétitivité internationale, sont proprement renversants. Notre pays se distingue par sa négligence à cet égard, et les lacunes de notre système industriel sont alarmantes. Elles sont dues directement à l'incapacité de notre industrie d'affronter efficacement la concurrence sur les marchés mondiaux et à notre manque d'imagination, qui compromet l'avenir de notre industrie manufacturière et des secteurs connexes. On fournit ainsi aux sociétés multinationales un prétexte pour effectuer leur recherche dans d'autres pays.

Dans le milieu des affaires, la situation n'est guère plus reluisante. Les États-Unis comptent proportionnellement environ quatre fois plus de diplômés possédant une maîtrise en administration des affaires que le Canada. Compte tenu de la crise financière au niveau post secondaire et de ses conséquences diverses sur les collèges d'études commerciales, les meilleurs établissements américains dépensent quatre fois plus par étudiant que nos universités peuvent le faire. L'inscription en administration dans nos maisons d'enseignement représente environ 12 p. 100 des effectifs—mais on n'y consacre que 3.7 p. 100 à 4.7 p. 100 du budget. Les études de premier cycle



That is the level of institutional madness behind the crisis in Canada's manpower needs.

The only model which makes any sense in today's world is one which encourages an "in-out" mechanism. It would conserve enormous amounts of money and provide a much more sensitive and responsive system if young people were encouraged to participate in a half-in, half-out program—either part-day—or week-in and week-out alternatives, out in the community associated with the service sector, business and industry.

Among teenagers, opportunities for apprenticeships, for employer-sponsored training, must be developed. It is essential that more young people see a future in the interrupted model of moving up an educational ladder in tandem with promotion to higher levels in the corresponding business or industry. This model of interrupted educational development will allow much more sensible choices of career at each point in the path towards possible professional qualification than the continuous model which draws the individual through a learning process which may well be less relevant to the needs of the marketplace than it should be. Interactive learning and working (blurred by the fact that learning will take place at work as well as in the educational institution) tends by the intensity of its process to be more efficient—thus less costly and more satisfying to both the learner-employee and the employer.

The interrupted model demands the support of the business and industrial world as, well as educational institutions. It entails a radical change of commitment—a recognition that enlightened self-interest in a sophisticated, technologically-oriented, mature industrial system, means a commitment to learning, adult learning in the widest sense.

There are other advantages. Interrupted learning is the only way to encourage young people to realize that there is no such thing as a dead-end job, that every job is a stepping stone on a long path of interrupted learning and working which involves a satisfying "present" of useful contribution (in place of unemployment) and an exciting future of wider career choices. Herein lies a way to break out of Canada's philosophic elitism about the status of work of the head in comparison to the respect accorded to work of the hand—an attitude which has undermined what little effort has been made to redress the balance.

Further, it is the style of adult interrupted education which extends to women some opportunity to move into higher levels of employment and into areas in the economy which they, their families and friends have seen in the past to be male preserves. It is this capacity of interrupted education to serve the needs of women, of the economically and culturally disadvantaged which makes it a lever for social justice, hopes and expectations, while also responding to economic imperatives.

dans une école polytechnique comme Ryerson reçoivent encore moins.

Voilà le chaos institutionnel derrière la crise de la main-d'œuvre au Canada.

Le seul modèle qui semble adapté au monde contemporain est celui qui permette une alternance. Des économies considérables seraient possibles et nous aurions un système beaucoup plus réceptif et adapté aux besoins si on encourageait les jeunes à participer à un programme à mi-temps—que ce soit une demi-journée ou une semaine sur deux, le reste du temps étant passé dans la collectivité, dans le secteur des services, des affaires et de l'industrie.

Il faut élargir les possibilités d'apprentissage, et de formation offertes par l'employeur aux adolescents. Il est essentiel qu'un plus grand nombre de jeunes envisagent l'avenir comme une alternance de travail et d'étude leur permettant, à la fois de poursuivre leurs études et de gravir les échelons d'une carrière dans le monde des affaires ou de l'industrie. Ce mode de progression permettra de beaucoup mieux orienter sa carrière à chaque étape vers l'acquisition d'une compétence professionnelle, beaucoup mieux que les études suivies qui assujettit l'étudiant à un programme qui ne tient sans doute pas assez compte des besoins du marché du travail. Cette interaction intense entre la formation et le travail, distinction brouillée au demeurant, car la formation est acquise au travail autant que dans un établissement a tendance à être plus efficace; les coûts seraient moindres et les résultats plus intéressants pour l'employé-étudiant comme pour l'employeur.

Cette solution n'est possible, cependant, qu'avec l'appui du monde des affaires et de l'industrie et celui des maisons d'enseignement, car elle suppose un changement profond. Il faut reconnaître que ses propres intérêts supérieurs dans un monde industriel complexe, axé sur la technologie et ayant atteint sa maturité industrielle exigent un engagement en ce qui concerne la formation et l'éducation des adultes dans son sens le plus large.

Il existe d'autres avantages. La fragmentation de la période de formation est la seule façon d'amener les jeunes à se rendre compte qu'il n'existe pas d'emplois qui conduisent à une impasse, parce que chaque emploi est un pas en avant dans une longue succession de périodes de travail et de formation qui donne la satisfaction, dans le «présent» d'une contribution utile (au lieu du chômage) et un avenir ouvrant sur un plus grand choix de carrières. Voilà un moyen de s'affranchir de l'élitisme qui amène bien des Canadiens à placer le travail intellectuel au dessus du travail manuel—attitude qui a sapé à la base les quelques efforts qui ont été faits pour atteindre un certain équilibre.

En outre, cette formule favoriserait les adultes qui permettrait aux femmes qui veulent accéder à des emplois supérieurs et dans des secteurs de l'économie qui jusqu'ici leur semblait, à elle, à leur famille et à leurs amis, réservés aux hommes. C'est cette possibilité de répondre aux besoins des femmes, des économiquement faibles personnes désavantagées sur le plan culturel qui confère à cette formule tout son intérêt du point de vue de la justice sociale, et lui permet de répondre aux espoirs et aux aspirations des travailleurs, tout en satisfaisant aussi aux nécessités économiques.

The federal government made a dramatic intervention in 1960 with enactment of the Technical and Vocational Training Act and its successor, The Adult Occupational Training Act (1967). Even though its effect was unfocused, fragmented (and was applied to a narrow and too modest level of educational training opportunity for the modern world) it did have some impact. It is time for a further federal intervention. The potential for adult learning has been weakened by provincial monopolies. This sector needs a federal presence in research, in manpower trend planning and renewed federal funding. Those learning institutions which respond to the economic and social needs of Canadians require immediate assistance to encourage resource allocation concentrated in the proper place.

C.A.A.E. calls for a Paid Educational Leave policy at the federal level as an example to the provinces. Its implementation will encourage trade unions to participate in all aspects of interrupted education. Indeed, federal tax incentives should be considered to encourage the co-operation of business and industry to allow employees to return to school, college or university after some years in the workplace on full or part-time bases as appropriate to their needs.

Paid Educational Leave as a mechanism for increasing opportunity for adults to return on a full-time basis has been of particular interest, but the C.A.A.E. has been anxious to improve the accessibility to, and quality of, part-time learning opportunities and federal support in this regard is also indicated. This is particularly true if, as we all suspect, the formal educational system as it now operates cannot produce the mix of skills needed by a modern industrial state.

The Government of Canada has committed five billion dollars of its taxing resource to adult learning in 1980/81. Through adult occupational training, established programs financing and university research, very substantial federal funds are placed into the hands of provincially regulated institutions of learning. Indeed, the federal contribution to this purpose exceeds the contribution of the provinces collectively to post-secondary education in Canada. Is it unreasonable to ask that, in the forthcoming negotiations regarding transfer payments for "social services", the federal government consider the stake of Canadian society in adapting the policies and practices of educational institutions to the current and future needs of society for responsive institutional adaptation? Public attention has gone to the suggestion that Ottawa will seek ways to reduce its funding role. Could the federal interest extend as well to seeking ways to ensure that institutions funded in large part through its taxing power move towards adapting their policies and programs to the imperative of flexible, interrupted styles of learning in the closing years of the century? And, must the bureaucratic need to segregate funds into social or economic envelopes blind our political leadership to the very strong economic impact of the educational support funds expended through the social policy envelope?

Finally, a plea. It has been said that in the response to any problem lies the seed of a new problem. The Canadian Asso-

Le gouvernement fédéral est intervenu de façon décisive en adoptant en 1960 la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle et celle qui a suivi, la Loi sur la formation professionnelle des adultes (1967). Même si ses effets n'ont pas été canalisés, mais plutôt éparpillés (et qu'elle a été appliquée à un niveau de formation trop étroit et trop modeste dans le monde moderne) elle a eu certaines répercussions. Il est temps que les autorités fédérales interviennent à nouveau. Le potentiel de formation des adultes a été affaibli par les monopoles exercés par les provinces. La présence fédérale s'impose tant pour la recherche, et la planification de la main-d'œuvre que pour le financement. Il faut sans tarder venir en aide aux établissements d'enseignement qui répondent aux besoins économiques et sociaux des Canadiens si l'on veut favoriser une affectation judicieuse des ressources.

Le CAAE demande au gouvernement fédéral d'adopter une politique de congé d'études payé au niveau fédéral pour donner l'exemple aux provinces. On pourrait inviter les syndicats à participer à tous les aspects de l'application de cette formule de formation. On devrait même étudier la possibilité de stimulants fiscaux pour obtenir la collaboration du monde des affaires et de l'industrie de façon à permettre aux employés de retourner à l'école, au collège ou à l'université après quelques années sur le marché du travail, à plein temps ou à temps partiel, selon leurs besoins.

Un congé d'étude payé est un mécanisme intéressant pour augmenter les chances des adultes de retourner aux études à plein temps, mais la CAAE cherche également à améliorer l'accès aux études à temps partiel et la qualité de celles-ci. Un appui fédéral à cet égard serait bienvenu. Cela est particulièrement vrai si, comme nous le soupçonnons tous, le système d'éducation normal, tel qu'il fonctionne actuellement, ne peut pas offrir la formation nécessaire dans un monde industriel moderne.

Le gouvernement du Canada a consacré \$5 milliards de ses recettes fiscales à la formation des adultes en 1980-1981. Des fonds fédéraux considérables sont versés à des établissements de ressort provincial au titre de la formation professionnelle des adultes, du financement des programmes établis et la recherche universitaire. En fait, la contribution fédérale dépasse celle de l'ensemble des provinces en ce qui concerne l'enseignement post-secondaire au Canada. Est-ce déraisonnable de demander que, dans les prochaines négociations sur les paiements de transfert au titre des «services sociaux», le gouvernement fédéral tienne compte des intérêts de la société canadienne en exigeant que les politiques et les pratiques des établissements d'enseignement s'adaptent aux besoins actuels et futurs de la société? On a entendu dire qu'Ottawa chercherait à réduire sa part de financement. Le gouvernement fédéral pourrait-il chercher des moyens de s'assurer que des établissements financés en grande partie par ses recettes fiscales adaptent leurs politiques et programmes au mode de formation souple et cyclique d'ici la fin du siècle? Et ce besoin qu'éprouvent les bureaucrates de répartir les fonds entre des enveloppes sociale ou économique doit-il faire oublier à nos dirigeants politiques les répercussions économiques considérables du financement de l'éducation, par l'intermédiaire de l'enveloppe sociale?

Pour finir, une requête. On a dit que toute solution à un problème en crée un nouveau. La CAAE prie instamment les



ciation for Adult Education urges members of this Task Force to recognize that its proper pre-occupation with "critical skills" should not lead the Task Force to recommend policies and programs which will have the unintended effect of reducing employment training funds which are targeted upon those Canadians in greatest need: those whose disadvantage in educational attainment, geography or other handicap means that their needs are highly pressing. The current trend to reduce occupational training assistance to the under-educated adult is small-minded, short-sighted and unfair. There are those who would use the threat of "critical skills shortages" to divert funds from those in greatest need. We urge you to recognize this danger and to resist its path.

The *Canadian Association for Adult Education* is a national voluntary organization. Since 1935 it has worked to promote learning opportunities for Canadians through the media, voluntary organizations and educational institutions.

Its first act was to press for the creation of the Canadian Broadcasting Corporation. Over four decades, in co-operation with CBC, CAAE has developed a series of innovations in learning through the national media including Farm Radio Forum, Citizen's Forum and People Talking Back.

Over the years it has spawned such groups as the Association of Canadian Community Colleges, the Indian-Eskimo Association and the Joint Planning Commission.

CAAE's current priorities are to identify inequities in access to learning, to advocate for their correction and to promote innovations and reforms in education practice. CAAE operates from the premise that learning promotes initiative, self-reliance and social responsibility. A learning society may be the only alternative to a welfare society.

In a society where publicly funded educational institutions consumes \$20 billion each year, and most of the educational organizations represent vested institutional interests, CAAE is a citizen's organization dedicated to the proposition that learning is far too important to the country's future to be left to the so-called experts. There is a role for voluntary organizations, companies and citizens.

*Canada has an army of young people without jobs, and yet employers look elsewhere to find trained workers*

The problem of unemployment seems to have two major elements: there are not enough jobs to satisfy the number who are looking for work; the kinds of jobs available demand skills which young people lack and the educational system has failed to provide.

If we have an inappropriate educational system, it is not for want of resources. Canada spends 7 per cent of its GNP on education, more than most other industrial nations. More of the country's school-age children are in classrooms than in virtually any other country, but the explosive expansion of the

membres de ce groupe de travail de reconnaître que son propre intérêt pour la «main-d'œuvre spécialisée» ne devrait pas l'influencer et le porter à recommander des politiques et programmes qui auront pour conséquence involontaire de réduire les fonds destinées à la formation des Canadiens qui en ont le plus besoin: ceux qui sont désavantagés sur le plan de l'éducation, de leur situation géographique ou qui souffrent d'autres handicaps sont ceux dont les besoins pressent le plus. La tendance actuelle à réduire l'aide à la formation professionnelle des adultes insuffisamment instruits démontre un esprit étroit, un manque de prévoyance et de l'injustice. On pourrait fort bien invoquer cette menace de «pénurie de main-d'œuvre spécialisée» pour détourner des fonds de ceux qui en ont le plus besoin. Nous vous prions de prendre note de ce danger et de résister à la tentation.

La *Canadian Association for Adult Education* est un organisme national bénévole. Elle travaille depuis 1935 à multiplier les possibilités de formation offertes aux Canadiens par l'intermédiaire des médias, des organismes bénévoles et des établissements d'enseignement.

Son premier geste a été de réclamer la création de la Société Radio-Canada. La CAAE a, au cours de quatre décennies, en collaboration avec le réseau anglais de la Société, été à l'origine d'une série d'innovations diffusées dans tout le Canada: «Farm Radio Forum» «Citizen's Forum» et «People Talking Back».

Elle a au cours des années fondé l'«Association of Canadian Community Colleges», l'«Indian-Eskimo Association» et la «Joint Planning Commission».

Les priorités actuelles de la CAAE sont de relever les inégalités de l'accès à la formation, de préconiser des mesures correctives et de promouvoir des innovations et des réformes dans les méthodes d'enseignement. La CAAE part du principe que la formation favorise l'initiative, la confiance en soi et le sens des responsabilités sur le plan social. Une société qui apprend est peut-être la seule solution si l'on veut éviter de se retrouver devant une société qui vit d'aide sociale.

Dans une société où les établissements d'enseignements reçoivent des fonds publics au rythme de \$20 milliards chaque année et où la plupart des établissements représentent les intérêts en place, la CAAE se veut un groupe de citoyens convaincus que la formation est beaucoup trop importante pour l'avenir du pays pour qu'on la laisse entre les mains de prétendus spécialistes. Les organismes bénévoles, les entreprises et les citoyens ont un rôle à jouer.

*Le Canada a une multitude de jeunes chômeurs, pourtant les employeurs cherchent ailleurs pour trouver des employés qualifiés*

Le problème du chômage semble être à deux volets: d'une part il n'y a pas suffisamment d'emplois pour répondre à la demande et d'autre part le type de postes à combler demande des qualifications que le jeune n'a pas et que le système d'enseignement n'a pas réussi à donner.

Si notre système d'enseignement est inadéquat, ce n'est pas faute de ressources. En effet, le Canada y consacre 7 p. 100 de son produit national brut, c'est-à-dire plus que la plupart des autres pays industrialisés. Comparativement, au Canada, davantage d'enfants d'âge scolaire vont en classe que dans

1950s, and 1960s has led to a segregation of schooling, rather than any integration with the world of work. Until now we have avoided the negative consequences of this segregation as we were able to import skilled people trained in the educational systems of other countries—notably Western Europe and the United Kingdom.

The problem of a lack of tool and die makers and machinists has surfaced recently, and we are finally addressing this particular issue with some impact. Employer-sponsored training and modified apprenticeship systems are emerging in different parts of Canada. However, these initiatives deal with only a certain level of skill. There is also a need for technologists, highly specialized technicians and for the general skills of middle-management throughout our industrial system.

Unlike other industrial states, Canada has avoided addressing these needs and has failed, with a few notable exceptions, to develop institutions, usually called polytechnics, providing clearly focused career preparation at a demanding academic level and with a liberal arts component. We have used community colleges and universities, the former with extraordinary community sensitivity, the latter with unquestioned standards of performance, but neither having the particular focus and direction of a whole network of polytechnical institutions found in Europe and the United States.

The results of a recent study carried out to discover the major problems of large and middle-sized Canadian-owned firms indicate that the most perplexing difficulty is that of finding trained people, and this after two decades of substantial federal and provincial investment in occupational training. The irony is that even if we knew how to expand an industry and find new overseas markets, it is unlikely, in many areas that we could fill those factories and offices with appropriately skilled workers. Thus, there is an army of young people without jobs and yet we still seek workers outside our borders to fill current openings.

The second problem, structural unemployment, is not a uniquely Canadian problem. All the OECD countries are facing growing rates of unemployment. It appears that the problem is no longer short-term and cyclical and thereby containable through limited government intervention. Unemployment is becoming long-term, demanding continuing strategies for comprehending and coping with the jobless rates in every jurisdiction.

The "limits of growth" concept may be over-estimating the effect of increased energy costs, the scarcity of non-renewable resources, the effect of continued inflation and the competitiveness of foreign trade.

However, not even the most enthusiastic economic optimist would say that growth can be manufactured and manipulated to reduce unemployment in the future as it has in the past. It appears that high levels of joblessness will be a hallmark of the decades of the 1980s and 1990s in Canada and elsewhere in the industrialized world.

There are a host of more limited considerations which need to be examined and which taken together will dramatically

pratiquement tous les autres pays. Toutefois, l'expansion explosive des années 50 et des années 60 a entraîné une ségrégation de l'enseignement, plutôt qu'une intégration au monde du travail. Jusqu'à maintenant, nous en avons évité les inconvénients, étant donné que nous pouvions engager des spécialistes étrangers, venant principalement de l'Europe de l'Ouest et du Royaume Uni.

Le problème du manque d'outilleurs-ajusteurs et de machinistes s'est posé récemment, et nous attaquons finalement le problème moyennant quelques répercussions. Les systèmes de formation parrainés par l'employeur et les programmes d'apprentissage modifiés émergent dans différents coins du Canada. Toutefois, ces initiatives n'ont trait qu'à un certain niveau de qualifications. Nous avons également besoin de techniciens de techniciens hautement spécialisés et des qualifications générales que demande la gestion intermédiaire dans tout notre système industriel.

Contrairement à d'autres pays industrialisés, le Canada a évité d'aborder ces problèmes et n'a pas, à quelques exceptions près, créé d'instituts, genre Polytechnique, qui assurent une préparation très précise à un haut niveau universitaire et qui comprend un élément d'arts libéraux. Nous avons recours aux collèges publics et aux universités, les premiers, avec une très bonne réaction de la part de la collectivité et les deuxièmes, avec des normes de réalisation incontestées. Toutefois, aucun de ces systèmes n'a l'orientation de tout un ensemble d'instituts polytechniques européens et américains.

D'après une récente étude destinée à déterminer les principaux problèmes des moyennes et grosses entreprises canadiennes, la grosse difficulté consiste à trouver des spécialistes et ce après deux décennies de subventions fédérales et provinciales dans le domaine de la formation professionnelle. Même si nous savions comment étendre notre industrie et trouver de nouveaux marchés étrangers, il est peu probable, dans nombre de domaines que nous puissions doter ces usines et ces bureaux avec les spécialistes appropriés. Ainsi, il y a une multitude de jeunes au chômage et pourtant, nous cherchons toujours à engager des spécialistes étrangers pour combler les postes disponibles.

Le second problème, un chômage structural, n'est pas propre au Canada. En effet, tous les pays de l'OCDE se heurtent à une hausse du taux de chômage. Il semble que le problème ne soit plus à court terme ou périodique et donc maîtrisable par une intervention minimale du gouvernement. Le chômage devient un problème à long terme, appelant une stratégie permanente pour comprendre le taux de chômage dans chaque domaine et y faire face.

Le principe de la limite de croissance surestime sans doute les répercussions de l'augmentation du coût de l'énergie, de la rareté des ressources non renouvelables, de l'inflation permanente et de la concurrence des marchés étrangers.

Toutefois, même l'économiste le plus optimiste ne pourrait dire que la croissance peut être manipulée afin de réduire le chômage à l'avenir comme cela a été le cas dans le passé. Il semble qu'un chômage aigu sera la caractéristique des années 80 et 90 au Canada et ailleurs dans le monde industrialisé.

Reste à examiner toute une gamme de considérations plus limitées qui, prises plus globalement, changeront énormément



shift the assumptions on which our manpower planning is based. There has been little assessment of new expectations for quality in working life. Both management and trade unions have failed to address this issue in their negotiations. There is evidence of changing attitudes by workers to their work. People are less willing to allow the pressures of the workplace to over-ride other considerations in developing an acceptable life-style.

The desire for change, variety, flexibility and increased responsibility is a volatile factor no one has effectively measured. The rising rates of absenteeism and the automatic use of sick-leave suggest change in workers' perceptions of the importance of their jobs.

The rate of retirement is another factor. Will people leave at the minimal age level possibly in the light of a less intense commitment to the workplace? Indeed, this tendency may more than offset the expected effect of the abolition of mandatory retirement as human rights advocates argue successfully against discrimination on the basis of age.

#### *Data explosion cuts lifetime of jobs*

We have heard a great deal about the explosion in knowledge and the fact that it is creating an increasing number of new occupations. It is also reducing the useful duration of any specific skill, other than the ability to learn. Marshall McLuhan said that the future of work will consist in learning a living. If so, then the traditional preparation for a lifetime job during one's youth will become increasingly dysfunctional.

Interrupted education, a system of interchange between schooling and employment becomes the only sane response. The present pattern of a long period of continuous schooling followed by continuous employment until retirement no longer makes sense. But the over-all need to shift our learning resources to a more functional style has never been examined. We have added one year to the average duration of initial schooling during each decade of this century. It makes no sense to continue this wasteful trend into the next two decades. We must break the lockstep relationship of learning, earning and retirement.

The traditional pattern of schooling can also be seen as a major cause of the inflexibility of our economic system. It is at this point that the first and second of our major problems intersect. The training aspect of our present schooling system is incapable of responding to rapid fluctuations in the need for skilled workers. Our society's response is to over-train at an early age and then under-employ individuals until needed. This produces disillusionment at high cost to society.

Other nations have pyramided more effectively their employment needs in, for example, legal, medical, and industrial services. Elsewhere para-professionals at many levels replace the Canadian reliance on high cost professional service. The flexibility of an interrupted educational style will permit an individual to make choices about career preparation in the light of his own strengths as well as on the basis of more short-term, and therefore accurate, predictions about economic trends. This style also will offer a second chance for those who

les hypothèses sur lesquelles notre planification de main-d'œuvre se fonde. L'on s'est peu penché sur les nouveaux désirs de qualité dans la vie au travail. Le patronat et les syndicats n'ont pas abordé cette question dans leurs négociations. Or, il y a des preuves manifestes de changement d'attitude au travail. Les gens sont moins prêts à ce que les pressions de leur travail l'emportent sur d'autres considérations lorsqu'il s'agit de développer un type de vie acceptable.

Le désir de changement, de variété, de flexibilité et de responsabilité est un facteur que personne n'a en fait évalué. La hausse du taux d'absentéisme et l'utilisation automatique des congés de maladie indiquent un changement dans la perception de l'employé quant à l'importance de son travail.

Le taux de gens prenant leur retraite constitue un autre facteur. Les gens prendront-ils leur retraite à l'âge minimum, éventuellement compte tenu d'un engagement moins intense dans leur travail? En fait, cette tendance pourrait plus que compenser l'abolition de la retraite obligatoire et ses effets, étant donné que les «avocats» des droits de la personne réussissent à s'opposer à la discrimination relative à l'âge.

#### *L'explosion des données raccourcit la longévité des emplois*

On entend beaucoup parler de l'explosion des connaissances et du fait que cela crée un nombre croissant de nouveaux emplois. Par contre, cela réduit également la durée utile de toute habileté, autre que la capacité d'apprendre. Marshall McLuhan déclare que l'avenir du travail consistera à gagner sa vie. Si tel était le cas, la préparation traditionnelle que font les jeunes en vue d'une carrière, deviendra de plus en plus désuète.

L'enseignement alterné, en fait une combinaison études-travail, semble être la seule réponse valable. La structure actuelle consistant à faire d'abord des études, à prendre ensuite un emploi et enfin à prendre sa retraite n'a plus aucun sens, mais nous n'avons jamais essayé de rendre notre système d'enseignement plus fonctionnel. Au cours de chaque décennie de ce siècle, nous avons rajouté une année à la durée moyenne du programme initial. Or, cette tendance nous paraît inutile et il ne sert à rien de la poursuivre au cours des deux prochaines décennies. Nous devons rompre la structure établie des trois phases distinctes.

En effet cette structure d'enseignement pourrait bien être à la source du manque de souplesse de notre système économique. Car c'est là que le premier et le second de nos principaux problèmes se relient. L'aspect formation de notre système d'enseignement actuel est incapable de s'adapter aux fluctuations rapides des besoins en spécialistes. La réaction de notre société consiste à sur-former des jeunes pour ensuite les sous-employer, jusqu'à ce que l'on ait besoin d'eux, ce qui produit un grand désenchantement que la société paye très cher.

D'autres pays ont réussi bien mieux que nous à répondre à leurs besoins d'embauche dans, par exemple, le domaine juridique, médical et industriel. Ailleurs, des para-professionnels remplacent, à nombre de niveaux, les professionnels dont dépend le Canada, moyennant des coûts élevés. La flexibilité de l'enseignement alterné permettra à un individu de choisir sa préparation de carrière à la lumière de son propre potentiel, de même qu'en fonction de prévisions économiques à court terme, donc plus précises. Ce système donnera également l'occasion à

missed career opportunities in the youth schooling stage, in particular native people, women, and the handicapped.

We should question the continuing escalation in the academic accreditation expectation of employers. It plays into the hands of those who support the status-quo in education by providing incentives to resist reform.

Canada has gone through dramatic change in the post-secondary field since the Second World War. This revolutionary transition now seems to be in jeopardy as governments seek to limit their expenditure on universities, community colleges and polytechnics. Yet, in spite of all the criticism, the need for talented, imaginative, inventive people cannot be said to have been fully addressed. If Canada has the wrong mix of institutions and curricula to serve a modern industrial society, this global problem should be addressed squarely rather than tangentially in a host of contexts by people with mixed motives and purposes.

#### *Experiment in resources necessary*

Perhaps the traditional definition of employment and paid work will become dysfunctional by the millenium. If so, how do we incorporate other forms of income distribution? Should we develop forms of job-sharing?

Perhaps the current division of public and private sectors is too strict to permit other forms of employment-producing activity to develop. We need to allow for more experimentation in the use of resources, in the development of alternative employment practices, and in the exploration of administrative options beyond those utilized in both government and private business.

An example may come from the widespread and new-found interest in arts and culture. There is a potential for greater employment in the many facets of the arts. At present no group, whether they be visual artists, actors or writers is more poorly remunerated. The society of the '80s and the '90s should demonstrate greater integration between the economic, the intellectual and the spiritual worlds. If, in the process, we can reform our educational struture and reduce employment and alienation, so much the better.

ceux qui n'ont pas pu préparer de carrière dans leur jeunesse, notamment les autochtones, les femmes et les handicapés, de se lancer.

Nous devrions remettre en question l'augmentation des bagages universitaires qu'attendent les employeurs. Car cela fait office, dans les mains de ceux plaident le statu quo, de stimulant allant à l'encontre des réformes.

Depuis la deuxième guerre mondiale, le Canada a subi des changements spectaculaires dans le domaine des études universitaires. Cette tendance révolutionnaire semble actuellement compromise, étant donné que les gouvernements cherchent à limiter leurs dépenses concernant les universités, les collèges publics et les instituts polytechniques. Toutefois, malgré toutes les critiques émises, on ne peut pas dire que l'on se voit vraiment penché sur le besoin de jeunes doués et imaginatifs. Si le Canada n'a pas une bonne combinaison d'établissements scolaires et de programmes pour répondre aux besoins de la société moderne, il faudrait attaquer la question franchement, plutôt que par la tangente et dans toute une gamme de cadres par l'entremise de personnes dont les motifs et les buts varient.

#### *Ne pas reculer devant de nouvelles expériences*

Il se peut que, d'ici l'an 2000, la définition traditionnelle de l'emploi et du travail rémunérés devienne désuète. Si tel est le cas, comment intégrer d'autres types de répartition des revenus? Devrions-nous mettre au point un genre de partage d'emploi?

La distinction actuelle entre secteur public et secteur privé est peut-être trop stricte pour permettre à d'autres types d'activité productrice d'emploi de se développer. Nous devrions permettre davantage l'expérience dans l'utilisation des ressources, dans la mise au point de nouvelles pratiques d'embauche et dans l'exploration de solutions administratives, dépassant celles utilisées tant dans le secteur privé que dans le secteur public.

On peut prendre exemple sur le nouvel intérêt manifesté pour les arts et la culture. Les nombreux aspects des arts permettent d'envisager une embauche plus importante. A l'heure actuelle, aucun groupe, qu'il s'agisse d'artistes, d'acteurs ou d'écrivains, n'est plus maigrement rémunéré. La société des années 80 et des années 90 devrait démontrer une plus grande intégration des mondes économiques, intellectuel et spirituel. Si, ce faisant, nous pouvions réformer notre structure d'enseignement et réduire l'embauche et l'aliénation, ce serait d'autant mieux.

















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Association of University Teachers:*

Dr. James Foulks, President;  
Dr. Ken McGovern, Vice-President Internal;  
Dr. Israel Unger, Past-President;  
Dr. Donald Savage, Executive Secretary;  
Mr. Richard Bellaire, Professional Officer.

*From the P.C. Youth Federation:*

Mr. Greg Thomas, President;  
Mr. Alister Campbell, Post-Secondary Director.

*From the Canadian Association for Adult Education:*

Ian Morrison, Executive Director.

*De l'Association canadienne des professeurs d'université:*

M. James Foulks, président;  
M. Ken McGovern, vice-président interne;  
M. Israel Unger, ancien président;  
M. Donald Savage, secrétaire exécutif;  
M. Richard Bellaire, agent professionnel.

*De la Fédération des Jeunes P.C.:*

M. Greg Thomas, président;  
M. Alister Campbell, directeur de l'enseignement post-secondaire.

*De la Canadian Association for Adult Education:*

Ian Morrison, directeur exécutif.













BINDING SECT. SEP 20 1984



